

**PENOLAKAN UJI MATERIIL OLEH MAHKAMAH AGUNG PP NOMOR 47
TAHUN 2017 TENTANG PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL NEGARA RI
DALAM MODAL SAHAM PERUSAHAAN PERSEROAN PT INDONESIA
ASAHAN ALUMINIUM PERSPEKTIF SADD ADZ-DZARI'AH**

SKRIPSI

**Oleh:
Naufal Irsyaad
16230069**



**PRODI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARI'AH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG**

2021

**PENOLAKAN UJI MATERIIL OLEH MAHKAMAH AGUNG PP NOMOR 47
TAHUN 2017 TENTANG PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL NEGARA RI
DALAM MODAL SAHAM PERUSAHAAN PERSEROAN PT INDONESIA
ASAHAN ALUMINIUM PERSPEKTIF SADD ADZ-DZARI'AH**

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam Prodi
Hukum Tata Negara (Siyasah)

Oleh:

Naufal Irsyaad

NIM 16230069



PRODI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARI'AH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2021

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

**PENOLAKAN UJI MATERIIL OLEH MAHKAMAH AGUNG PP
NOMOR 47 TAHUN 2017 TENTANG PENAMBAHAN PENYERTAAN
MODAL NEGARA RI DALAM MODAL SAHAM PERUSAHAAN
PERSEROAN PT INDONESIA ASAHAN ALUMINIUM PERSPEKTIF
SADD ADZ-DZARI'AH**

Benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindah data orang lain kecuali yang disebutkan referensinya secara benar. Jika dikemudian hari terbukti disusun oleh orang lain, ada penjiplakan, duplikasi, atau memindah data orang lain, baik secara keseluruhan atau sebagian, maka skripsi dan gelar sarjana yang diperoleh karenanya secara otomatis dibatalkan demi hukum.

Malang, 24 Januari 2021
Penulis,



Naufal irsyaad
NIM 16230069

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Naufal Irsyaad, NIM: 16230069 Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul :

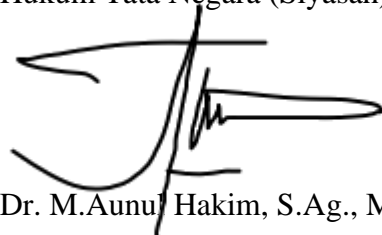
PENOLAKAN UJI MATERIIL OLEH MAHKAMAH AGUNG PP NOMOR 47 TAHUN 2017 TENTANG PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL NEGARA RI DALAM MODAL SAHAM PERUSAHAAN PERSEROAN PT INDONESIA ASAHAN ALUMINIUM PERSPEKTIF SADD ADZ-DZARI'AH

maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Penguji.

Mengetahui

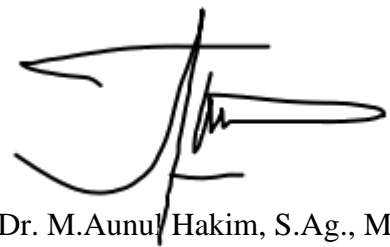
Malang, 24 Januari 2021

Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara (Siyasah)



Dr. M.Aunul Hakim, S.Ag., M.H.
NIP 19650919200031001

Dosen Pembimbing,



Dr. M.Aunul Hakim, S.Ag., M.H.
NIP 19650919200031001

HALAMAN PENGESAHAN

Dewan Penguji Skripsi saudara Naufal Irsyaad, NIM 16230069, mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:

**PENOLAKAN UJI MATERIIL OLEH MAHKAMAH AGUNG PP
NOMOR 47 TAHUN 2017 TENTANG PENAMBAHAN PENYERTAAN
MODAL NEGARA RI DALAM MODAL SAHAM PERUSAHAAN
PERSEROAN PT INDONESIA ASAHAN ALUMINIUM PERSPEKTIF
SADD ADZ-DZARI'AH**

Telah dinyatakan lulus dengan nilai (A)

Dengan Penguji:


1. Ahmad Wahidi, M.HI.
NIP 197706052006041002

()
Ketua

2. Dr. H. M. Aunul Hakim, M.H.
NIP 196509192000031001

()
Sekertaris

3. Prof. Dr. H. Saifullah, S.H., M. Hum.
NIP 196512052000031001

()
Penguji Utama

Malang, 18 Oktober 2018

Scan Untuk Verifikasi



Malang, 24 Januari 2021

Dekan,



()
Dekan,
Dr. Indirman, M.A.
NIP. 197708222005011003

HALAMAN MOTTO

دَرْأُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Menolak Kerusakan Diutamakan Daripada Mengambil Kemashlahatan

PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin.

ق = q	ز = z	ا = a
ك = k	س = s	ب = b
ل = l	ش = sy	ت = t
م = m	ص = sh	ث = ts
ن = n	ض = dl	ج = j
و = w	ط = th	ح = h
ه = h	ظ = zh	خ = kh
ء = ‘	ع = ‘	د = d
ي = y	غ = gh	ذ = dz
	ف = f	ر = r

B. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong. Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat.

fathah ditulis dengan "a",

kasrah dengan "i"

dhammah dengan "u"

C. Vokal Panjang

Vokal panjang atau Maddah yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda

Wau dengann *dhamah* و

Alif dengan *fathah* ا

Ya dengan *kasrah* ي

D. Diftong

Bunyi huruf dobel arab ditransliterasikandengan menggabungkan 2 huruf.

Ai اي

Au او

E. Ta'Marbuthah

Transliterasi untuk ta marbut'ah ada dua, yaitu: ta marbut'ah yang hidup dan mati. ta marbut'ah yang hidup mendapat harkat fathah, kasrah, dan dhammah, transliterasinya adalah (at) sedangkan ta marbut'ah yang mati mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah (ah).

ta marbuthah hidup الهمزة

ta marbuthah mati مسلمة

F. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau tasydid yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda tasydid (ّ), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda syaddah.

Wa tabb وَتَبَّ

G. Kata Sandang.

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf (alif lam ma'arifah). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti

biasa, al-, baik ketika ia diikuti oleh huruf syamsiah maupun huruf qamariah. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-)

Al-Imam al-Bukhariy.

Sadd Al-Zari'ah

H. Hamzah.

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (') hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa alif.

I. Penulisan Kata Arab yang Lazim digunakan dalam Bahasa Indonesia.

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah atau kalimat yang belum dibakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari pembendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya kata Al-Qur'an (dari Al-Qur'an), Sunnah, khusus dan umum. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh.

Sadd Adz_zari'ah menjadi Sadd Al-Zari'ah

J. Lafz Al-Jalalah.

Kata Allah yang didahului partikel seperti huruf jarr dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai mud'af ilaih (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah.

Masyâ` Allâh kâna wa mâ lam yasya` lam yakun.

K. Huruf Kapital.

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital, dalam transliterasinya huruf-huruf tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf kapital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (al-), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (Al-). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahirabbil'alamin, Puji Syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan karunia, rahmat, dan pertolongan, penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul: **“PENOLAKAN UJI MATERIIL OLEH MAHKAMAH AGUNG PP NOMOR 47 TAHUN 2017 TENTANG PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL NEGARA RI DALAM MODAL SAHAM PERUSAHAAN PERSEROAN PT INDONESIA ASAHAN ALUMINIUM PERSPEKTIF SADD ADZ-DZARI’AH”** dapat saya selesaikan dengan baik. Shalawat dan salam kita haturkan kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW yang telah membawa kita dari zaman jahiliah ke zaman yang lebih baik ini. Skripsi ini dibuat dan diajukan untuk memenuhi syarat guna memperoleh gelar sarjana hukum (S.H). selain itu memberikan pengetahuan kepada pembaca dan perancang undang-undang. Dengan segala pengajaran, bimbingan/ pengarahannya, serta bantuan layanan yang telah diberikan, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada taranya kepada:

1. Prof. Dr. Abd. Haris, M.Ag., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. H. Saifullah, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. M. Aunul Hakim, S.Ag., M.H., selaku Ketua Program Studi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang sekaligus dosen wali dan dosen pembimbing skripsi.
4. Segenap Dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
5. Staf Karyawan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

Semoga apa yang saya peroleh dari berkuliah di Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang di Fakultas Syariah Prodi Hukum Tata Negara

(Siyasah) menjadikan saya orang yang tegak dalam hukum apalagi mempunyai latar belakang menwa/semi militer, dan menjadikan saya pribadi yang haus akan ilmu sehingga menjadikan pribadi yang multitalent. Hal ini bisa bermanfaat bagi Agama, Keluarga dan negara nantinya. Dan akhir kata penulis menyadari bahwa masih ada kekurangan dan belum adanya kesempurnaan sehingga penulis mengharapkan adanya saran dan kritik untuk skripsi ini demi melengkapi aya yang disebutkan diatas. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca terutama pembuat undang-undang DPR dan Presiden dan calon pembuat undang-undang.

Malang, 24 Januari 2021

Penulis,



Naufal Irsyaad
NIM 16230069

ABSTRAK

Irsyaad, Naufal. (16230069) 2016. *Penolakan Uji Materiil oleh Mahkamah Agung PP Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara RI dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan PT Indonesia Asahan Aluminium Perspektif Sadd Adz-Dzari'ah* Skripsi. Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing: Dr. M.Aunul Hakim, S.Ag., M.H.

Kata Kunci : Hieraraki Peraturan Perundang-undangan; Hak Uji Materiil

Peneitian ini membahas adanya pelanggaran berupa pertentangan peraturan yang lebih tinggi. Di penelitian ini menjelaskan hierarki Peraturan Perundang-Undangan dimana sudah tertera dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundnag-Undangan. Peraturan yang teingkatannya lebih rendah mengikuti peraturan yang tingkatannya lebih tinggi, tidak boleh peraturan yang dibawahnya bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2107 terdapat pasal-pasal yang bertentangan dengan Undang-Undang KeuanganNegara, BUMN dan Minerba, namun setelah diajukan Uji Materiil ke Mahkamah Agung hasilnya dotolak.

Maka dari itu peneliti menenentukan apa pertimbangan Mahkamah Agung menolak gugatan Peraturan Pemerintah Nomor 47 dan bagaimana dampak yang terjadi bila Peraturan Pemerintah Nomor 47 tetap diberlakukan.

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan Undang-undang, pendekatatan konseptual dan Pendekatan komparatif. Bahan hukum primer berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Putusan Mahkamah Agung dan bahan hukum sekunder berupa tesis, disertasi, pandangan dan doktrin para ahli hukum, buku, dan jurnal. Setelah itu data yang terkumpul diolah dengan mengubah, mengklasifikasi, memferifikasi, menganalisis, dan mengambil kesimpulan.

Hasil penelitian sebagai berikut, *Pertama* Mahkamah Agung dalam memutuskan uji materiil dengan alasan bahwa Peratiran Pemerintah Nomor 47 tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan bisa menata perusahaan tambang dan bermanfaat bagi Negara dan Masyarakat. Dari perspektif *Stufenbau theorie*, Peraturan Pemerintah Nomor 47 bertentangan dengan Undang-Undang Keuangan Negara, BUMN dan Minerba. *Kedua* dampak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 47 perspektif Sadd Adz-Zari'ah akan menimbulkan kerugian bagi Negara, BUMN dan Masyarakat.

ABSTRACT

Irsyaad, Naufal. (16230069) 2016. *Rejection of Material Test by Supreme Court Government Regulation Number 47 yr 2017 about chance of working capital Perspective Sadd Adz Dzariah* Essay. Constitutional Law Sharia College Islamic State University Maulana Malik Ibrahim of Malang. Advisor: Dr. M.Aunul Hakim, S.Ag., M.H.

Keyword : Hierarchy of Law and Regulation; Judicial Review

This study discusses the existence of violations in the presence of higher regulatory conflicts. In this study, the hierarchy of laws and regulations is explained, which is stated in Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation. It has been explained in the Laws and Regulations, that the lower regulations are in line with the higher ones, the lower regulations may not conflict with the higher regulations. If there is an incident like this, there will be a material test to be changed or canceled. As in this study, there is a Government Regulation Number 47 of 2107 which is contrary to the Law on State Finance, BUMN and Minerba. However, after the judicial review was submitted to the Supreme Court and the results were rejected, the researcher sought the reasons for the rejection and what would happen if the Government Regulation was still enforced.

This research uses normative juridical law research. The researcher uses a legal approach, a conceptual approach and a comparative approach, then primary legal materials are in the form of laws, government regulations, Supreme Court decisions and secondary legal materials in the form of regulations that are still in effect, the views and doctrines of legal experts, books, and journals. After that the collected data is processed by changing, classifying, verifying, analyzing, and drawing conclusions.

From the several processes above, the researcher found that the result was that the *first* Supreme Court rejected it on the grounds that this Government Regulation does not conflict and with the existence of this Government Regulation it can regulate mining companies and benefit the State and the Community. However, if viewed using the theory, *Stufenbau* this Government Regulation is invalid because it has elements of opposing the Law on State Finance, BUMN and Minerba, so it is not legal in the eyes of the law. *Secondly*, considering the impact that will later cause problems that will harm the State BUMN and the Community so that this Government Regulation must be revised because it is seen from Sadd Adz-Zariah's point of view that closing everything that brings the most harm.

ملخص البحث

عماد الدين، نوفل إرصاد. ١٦٢٣٠٠٦٩. ٢٠٢١. رفض المراجعة القضائية للنشر ه رقم ٤٧ سنة ٢٠١٧ من قبل المحكمة العليا من وجهة نظر سد الذريعة. البحث الجامعي. حكم القانون الدستوري الكليات الشريعة. جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالنج. مشرف: م. أونول حكيم الماجستير

الكلمات الرئيسية: التسلسل الهرمي للتشريع؛ حقوق اختبار المواد

يوضح محور هذا البحث (١) خلفية تقديم المراجعة القضائية لللائحة الحكومية رقم ٤٧ سنة ٢٠١٧ بشأن نقل الأسهم وما بسبب في تقديم هذا النظام إلى المحكمة العليا (٢). (جواب المحكمة العليا على الصلب المادي بحيث قررت رفضة ولكن كان هناك تعارض مع اللائحة الحكومية رقم ٤٧ سنة ٢٠١٧ مع قانون مالية (٣) تأثير اللوائح الحكومية إذا كانت لا تزال سارية دون أي مراجعة و BUMN و Minerba الدولة و بفحص من منظور سد الذريعة. هذا البحث يتخذ منهجية البحث القانون القانون ني المصاري. بحث باحث مذهب أو مبادئ القانون. تلقى باحث معلومات بل استخدام نهج النظام الأساسي و النهج المفاهيمي و المواد القانونية الأولية في شكل قوانين و لوائح لا تزال سارية وآراء و مذاهب الخبراء القانونيين و الكتب و المجالات. بعد ذلك، تتم معالجة البيانات التي تم جمعها عن طريق التغيير و التصنيف و التحقق و التحليل واستخلاص النتائج.

نتائج هذا البحث (١٠) رفع مقدم الالتماس دعوى قضائية ضد اللائحة الحكومية رقم ٤٧ سنة ٢٠١٧ بسبب لأن إصدار اللائحة الحكومية رقم ٤٧ سنة ٢٠١٧. BUMN و Minerba التعارض مع قانون مالية الدولة و له تأثير سلبي يضر بالدولة و المجتمع (٢). (رفضتها المحكمة العليا لأنها لم تكن متنا قصة. بالنظر إلى الجوانب الاقتصادية و القانونية و الاشتراكية، يتم رفض حجة مقدم الطلب و تشير إلى قرار المحكمة رقم أن المعايير Hans Kelsen من *stufentheorie* و مع ذلك، من خلال نظرية. 21/P/HUM/2017 متسلسلة يجب أن تكون كذلك يجب أن يتمشى اللائحة الحكومية رقم ٤٧ سنة ٢٠١٧ مع قانون المنصب الأول على في القانون رقم ١٢ سنة ٢٠١١ بشأن التسلسل الهرمي للوائح التشريعية (٣). و مع ذلك، في رأي سد الذريعة، نتج عن اللائحة الحكومية رقم ٤٧ سنة ٢٠١٧ خسائر من المكاسب. لذلك، إذا كان هناك العديد من الأشياء السيئة، فيجب مراجعة اللائحة الحكومية رقم ٤٧ سنة ٢٠١٧ قدر الإمكان.

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iv
HALAMAN PENGESAHAN.....	v
HALAMAN MOTTO	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI	vii
KATA PENGANTAR	xi
ABSTRAK	xiii
ABSTRACT.....	xiv
ملخص البحث.....	xv
DAFTAR ISI	xvi
DAFTAR TABEL.....	xvii

BAB I: PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
E. Metode Penelitian.....	9
F. Sistematika Pembahasan	18

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu	19
B. Teori Hierarki Norma Hukum (<i>Stufenbau theorie</i>).....	27
C. Urutan peraturan yang ada di indonesia.....	29

D. Latar Belakang ditetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Indonesia Asahan Aluminium.	49
E. Sadd Adz-Dzari'ah.....	51

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mahkamah Agung dalam mempertimbangkan Uji Materiil Peraturan Pemerintah Tahun 2017 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium.....	57
1. Mahkamah Agung Mempunyai Kuasa Untuk Mengadili Uji Materiil.....	57
a. Memperkuat BUMN dengan cara Konsolidasi.	58
b. Putusan Nomor 21/P/HUM/2017 Sebagai Acuan Putusan Ini.....	59
c. Jawaban Mahkamah Agung Terhadap Bukti Para Pemohon.....	60
d. Bentuk Penguasaan Negara Melalui Unit Usaha yang Dimiliki Negara.....	62
e. Pembentukan BUMN Tambang yang Bermanfaat.	63
2. Kesimpulan dari Alasan Mahkamah Agung Perspektif Sadd Adz-Zari'ah.....	69
3. Pandangan Teori Hans Kelsen atas Norma Undang-Undang	72

B. Dampak Dari tetap berlakunya Peraturan Pemerintah Tahun 2017	
Perspektif Sadd Adz-Dzari'ah.....	78
1. Latar Belakang Permohonan Uji Materiil Peraturan	
Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan	
Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam	
Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Indonesia	
Asahan Aluminium.	78
a. Peraturan Pemerintah Nomor 47 bertentangan dengan	
Undang-Undang Keuangan Negara.	79
b. Peraturan Pemerintah Nomor 47 bertentangan dengan	
Undang-Undang BUMN.	85
c. Peraturan Pemerintah Nomor 47 bertentangan dengan	
Undang-Undang Minerba.....	88
2. Mengakibatkan Kerugian Terhadap BUMN.....	97
3. Mengakibatkan Kerugian Terhadap Negara	101
4. Mengakibatkan Kerugian Terhadap Masyarakat	102
5. Pandangan Sadd Adz-Dzari'ah	105

BAB IV: KESIMPULAN

A. Kesimpulan.	108
B. Saran.....	111

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Pemelitian Terdahulu	23
Tabel 2: Perbandingan Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah	62
Tabel 3: Dampak Kerugian	106

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia bukan hanya negara kesejahteraan, tetapi juga negara hukum, dan untuk mewujudkan negara kesejahteraan sangat penting dilakukan pengawasan hukum dalam bentuk tindakan pengawasan dari sudut pandang hukum. Tentunya penguasaan hukum ini merupakan perwujudan cita-cita hukum Pancasila, dan cita-cita hukum yang di maksud adalah gagasan, perasaan, prakarsa, kreasi, dan gagasan-gagasan terkini. Mewujudkan hukum sebagai kode etik masyarakat, Founders Patron telah menetapkan Pancasila sebagai pedoman untuk mewujudkannya. Supremasi Hukum Negara Indonesia adalah keberadaan lembaga peradilan yang merupakan salah satu kekuasaan dalam struktur ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, dan tujuan akhirnya adalah ketertiban dan ketertiban melalui putusan yang adil, untuk menciptakan masyarakat¹.

Maka di sebuah negara harus mempunyai hukum, supaya negara yang mempunyai hukum itu menjadi negara yang sejahtera, karena dalam hukum itu sendiri mempunyai sifat yang mengatur dalam segi apapun sehingga sesuatu menjadi bagus dan tertata. Tapi mengukur kesejahteraan negara itu tidak bisa dilihat hanya dari hukumnya saja melainkan bagaimana masyarakatnya dan pejabatnya menaati hukum yang sudah dibuat. Negara

¹ Tanto Lailam, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Prudent Media, 2011) 185

hukum juga negara yang baik, jika pejabat pemerintah itu menggunakan wewenangnya dengan baik. Namun, jika pemerintah itu menggunakan wewenangnya dengan seenaknya dengan tarik ulur kekuasaan yang niatnya hanya memenuhi keinginannya akan kekuasaan bisa jadi negara itu tidak bisa menjadi negara hukum yang baik. Karena dengan perilaku tersebut mengakibatkan adanya pelanggaran-pelanggaran prinsip negara hukum yaitu demokrasi dan hak asasi manusia. Hal ini juga sudah dijelaskan di dalam UUD 1945 bahwa apa yang dilakukan negara Indonesia harus sesuai dengan apa yang sudah ditulis di peraturan yang ada bukan berdasarkan atas kemauan atau kekuasaan.

Dalam mewujudkan negara hukum yang baik ada beberapa faktor salah satunya Undang-Undang, namun kali ini penulis hanya membahas tentang Undang-Undang karena di negara Indonesia banyak Undang-Undang yang isinya tidak sesuai atau bertentangan dengan Undang-undang di atasnya. Padahal disini sudah ada peraturan yang mengatur urutan Undang-Undang yang sudah disahkan oleh negara. Meskipun perkembangan hukum di Indonesia sangat cepat, tidak pantas jika sesuatu yang sifatnya mengatur itu bermasalah. Oleh karena itu, dengan berkembangnya zaman perlu adanya pembetulan atau penyesuaian agar hukum bisa sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Maka dari itu jika sudah ada suatu peraturan yang tertulis, maka siapa saja yang ada didalam zona itu maka harus ikut menaatinya, seperti contohnya sebuah peraturan. Peraturan ini dibuat supaya siapa saja yang berada di jangkauan kekuasaan peraturan

tersebut, maka harus taat pada peraturan, tidak hanya itu, peraturan juga mengatur juga. Dan apabila yang melanggar maka yang melanggar itu akan dikenakan sanksi, tetapi jika peraturannya bermasalah, maka bukan peraturan atau pembuatnya yang disanksi, melainkan isi dari peraturan itu yang diuji.

Bilamana Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang Hierarki Peraturan Perundang-Undangan sudah mengatur, Hukum tidak dapat melanggar atau bertentangan dengan hukum. Dalam hierarki peraturan Perundang-Undangan, sudah ada beberapa urutan mulai dari UUD 1945, Tap MPR, UU atau Perp, Peraturan Pemerintah, Perpres dan Perda. Karena di Indonesia menggunakan sistem hukum positif sehingga terbitlah itu urutan Peraturan Perundang-Undangan. Urutan di atas menafsirkan tidak ada pertentangan, jadi peraturan yang rendah tidak boleh melangkahi peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, jika ada yang seperti itu, maka akan dapat dituntut dan bisa batal dimata hukum. Hal ini memang tidak diatur namun mempunyai kekuatan.

Menurut Hans Kelsen bahwa dalam teorinya norma hukum itu mempunyai tingkat dan tersusun, maksudnya Undang-Undang yang rendah tingkatnya harus sama maknanya dengan yang tinggi kedudukannya². Jadi isi dari Undang-Undang itu harus sesuai dengan Undang-Undang di atasnya dan apabila terjadi pertentangan atau tidak kesesuaian isi yang terdapat di Undang-undang, maka isi dari Undang-undang tersebut akan diuji, dan

² Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, (Malang: Setara Press, 2016) 42.

namanya Hak Uji Materiil yang artinya menyelidiki atau menilai isi di Peraturan Perundang-Undangan ini dengan melihat sisi setiap pasal apakah ada yang bertentangan atau melangkahi Undang-Undang yang lebih tinggi urutannya. Terlaksananya pengujian materiil adalah sebagai alat untuk mengontrol atau pengendali terhadap kewenangan suatu peraturan perundang-undangan.

Setiap perbuatan pasti mempunyai dampak yang ditimbulkan, buruk atau tidaknya, mendapatkan manfaat atau tidak. Kembali lagi dengan pembahasan diatas bahwa menurut Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sudah mengaturnya. Maka dari itu menghindari kejadian seperti itu maka hal yang harus didahulukan adalah dengan melihat spesifikasi pendahuluan pembuatan Perundang-undangan sehingga Undang-undang itu tidak menimbulkan masalah. Dalam pendahuluan ini kita bisa memakai teori-teori para ahli yang sudah disepakati, atau teori-teori hukum dan metode ijtihad.

Metode ijtihad adalah pengerahan daya nalar secara maksimal³. Jadi makna dari metode ijtihad ini adalah suatu proses atau usaha yang menggunakan penalaran untuk suatu hukum guna menciptakan hukum yang baik. Ketika anggota DPR membuat sebuah Undang-undang mesti perlu adanya penalaran, karena penalaran secara kuat memancing adanya ide-ide yang keluar untuk dijadikan Undang-undang. Namun untuk menalar ini tidak asal namun harus memikirkan juga dampak apa yang telah terjadi jika

³ Amir Syarufuddin, *ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2008) 260.

nanti hasil penalaran ini diciptakan. Dalam menetapkan suatu hukum biasanya para pelaku pembuat kebijakan melihat kondisi lapangannya, apakah objek yang sedang diproses ini sudah ada peraturannya atau tidak, sehingga pembuat kebijakan ini bisa langsung mengeksekusi itu.

Metode ijtihad memiliki banyak macamnya, namun tidak semuanya bisa dipakai dalam satu permasalahan, karena setiap masalah itu berbeda-beda sehingga metode ijtihad ini dapat dipilih sesuai kecocokan dengan apa yang mau dipakai, salah satunya seperti Sadd Adz-Dzari'ah. Sadd Adz-Dzari'ah ini intinya adalah menutup celah dari kerusakan yang akan ditimbulkan. Sesuatu perbuatan pasti ada dampaknya, namun jika menerapkan metode Sadd Adz-Dzari'ah ini yang maknanya menutup celah kemaslahatan sehingga apa yang dampak buruknya banyak menjadi sedikit, karena dengan adanya penalaran yang sangat kuat dan menimbulkan munculnya pemikiran jangka panjang sehingga memikirkan apa yang terjadi nanti setelah peraturan itu disahkan, sehingga sangat penting juga berijtihad ini.

Maka dari itu latar belakang penulis meneliti yang bertema tentang **Penolakan Uji Materiil oleh Mahkamah Agung PP Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara RI dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan PT Indonesia Asahan Aluminium Perspektif Sadd Adz-Dzari'ah**. Karena isi dari Peraturan Pemerintah ini tidak sama dengan apa yang sudah tertulis di Undang-Undang Keuangan Negara, BUMN dan Minerba. BUMN adalah badan

usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan hal tersebut, maka keuangan BUMN merupakan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara. Dengan status menjadi BUMN dan secara tegas diatur bahwa keuangannya merupakan keuangan negara, maka kontrol Negara kepada BUMN akan jauh lebih efektif dan dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Mahkamah Agung dalam mempertimbangkan uji materiil Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium?
2. Apa Dampak dari berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 Perspektif Sadd Adz-Dzariah?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui jawaban Mahkamah Agung dalam menjawab Uji Materiil atas Peraturan pemerintah Nomor 47 Tahun 2017.
2. Mengetahui dan mendeskripsikan PP Nomor 47 Tahun 2017 bertentanagn atau tuidak dan dampak yang akan terjadi jika Peraturan pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 perspektif Sadd Adz-Dzariah.

D. Manfaat Penelitian

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro dalam buku yang berjudul Metode Penelitian dan Jurimetri adalah Penelitian hukum diharapkan adanya manfaat dan kegunaan. Hal tersebut berguna memberikan nilai, dan daya manfaat akhir dari penelitian hukum baik sekarang maupun yang akan datang⁴.

Bagian utama dari penelitian ini menjabarkan tentang hasil, penjelasan dan manfaat penelitian bagi pengembangan penemuan dan pendidikan dan penjelasan atau kegunaan dan manfaat penelitian untuk masyarakat dan dijelaskan menurut masalah dan tujuan penelitian. Di dalam kegiatan pengumpulan data terdapat manfaat teoritis dan praktis. Manfaat teoritis ini dari perolehan yang dihubungkan dengan pembaruan keilmuan, lalu manfaat praktis menyajikan gambaran terhadap manfaat dari buah penelitian yang secara langsung dapat digunakan dan dialami, baik penulis maupun orang lain lain atau instansi yang berkaitan dengan konteks penelitian. Beberapa manfaat yang diperoleh dari penelitian ini yakni:

1. Manfaat Teoritis

- a. Manfaat penelitian ini dimaksudkan sebagai tambahan wawasan bahwa Undang-Undang yang akan dibentuk harus sesuai dengan lapangan. Meskipun Undang-Undang yang sudah terancang

⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, Metode Penelitian dan Jurimetri, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), 14.

sudah disetujui bersama, namun belum tentu cocok dengan lapangannya. Bisa saja dalam penerapannya ada beberapa aturan yang malah memberatkan bagi yang menaati atau bisa menimbulkan masalah karena kebijakan yang telah terbit.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberi alasan bahwa pembuatan peraturan seperti Undang-undang ini harus dirancang sesuai kebutuhan dan lingkungan agar tidak terdapat kesalahpahaman atau kerugian atas timbulnya suatu peraturan. Seperti contohnya yang dibahas dalam penelitian ini. Bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 adalah objek yang berfungsi untuk mengatur sebuah BUMN, namun pasalnya ada yang bermasalah. Maka dari itu peneliti membandingkan dengan teori-teori hukum seperti teori hierarki Peraturan Perundang-undangan (*stufentheorie*), asas-asas hokum seperti *lex superiori derogat inferiori* dan doktrin hukum dan ulasan pakar hukum lainnya.

2. Manfaat Praktis

Manfaat Praktis atas terbentuknya penelitian ini antara lain:

- a. Manfaat bagi penulis sebagai mahasiswa yang harus bisa berfikir kritis dengan meneliti Putusan Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018 yang berisikan pengajuan uji materiil tentang Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017.

b. Manfaat penelitian ini agar perancang Undang-Undang⁵ khususnya Presiden dan DPR dapat berhati-hati dan lebih teliti agar bila sudah menjadi undang-undang tidak bertentangan atau bermasalah seperti Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 yang diduga dalam pasalnya terdapat kebijakan yang bertentangan dengan Undang-Undang Keuangan Negara, BUMN dan Minerba yang menimbulkan dampak bagi negara dan masyarakat. Sehingga adanya peraturan itu menjadikan sebuah kebijakan yang baik dan bagus sehingga saling menguntungkan pihak yang terlibat didalam Undang-undang itu tanpa menimbulkan kerugian.

E. Metode Penelitian.

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini memakai metode jenis penelitian hukum⁶ yuridis normatif. Menurut Zainuddin Ali dalam buku Metode Penelitian Hukum adalah mengkaji tentang ajaran atau asas ilmu hukum. Metode penelitian hukum yuridis normatif disebut

⁵Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia pada Pasal 5 ayat 1 bahwa Presiden mempunyai hak merancang Undang-Undang dan selanjutnya dilanjutkan pada Pasal 20 ayat 2 setiap rancangan Undang-Undang dari Presiden akan dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

⁶ Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode sistematis dan pemikiran tertentu dengan jalan menganalisisnya. Didalam penelitian hukum, seorang peneliti seyogianya selalu mengaitkannya dengan arti-arti yang mungkin dapat diberikan pada hukum. Arti-arti tersebut merupakan pemahaman-pemahaman yang diberikan oleh masyarakat terhadap gejala yang dinamakan hukum yang nantinya dijadikan sebagai pegangan. Lihat, Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: UII Press 2008) 43.

penelitian doktrinal⁷ dan penggunaan penelitian ini sering menggunakan hukum untuk dijadikan dasar sebagai yang akan ditulis di Peraturan Perundang-Undangan (*law in books*) atau hukum sebagai rujukan sebagai rumusan atau aturan yang menjadi arahan berperilaku rakyat yang sekiranya pantas⁸.

Sehingga dalam menganalisis, peneliti meneliti putusan Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018 tentang pengujian atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium. Karena penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif yang artinya mengkaji doktrin atau asas dalam ilmu hukum, sehingga menggunakan doktrin dari Hans Kelsen tentang Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan dan diteguhkan dengan asas *Lex Superiori Derogat Inferiori* sebagai pegangan.

2. Pendekatan Penelitian.

Dalam hukum, ada beberapa pendekatan sebelum meneliti penelitian. Dengan menggunakan pendekatan, peneliti akan mendapat info dari berbagai tanda-tanda yang berhubungan dengan

⁷ Penelitian doktrinal adalah hasil abstraksi yang diperoleh melalui proses induksi dari norma-norma hukum positif yang berlaku. Lihat, Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003) 89.

⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016) 24. Lihat juga dalam buku Aminuddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, 118

masalah dalam pencarian jawabannya. Untuk pendekatan yang sering dipakai untuk meneliti hukum adalah pendekatan Undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)⁹.

Namun untuk penelitian ini hanya memakai 3 pendekatan yaitu pendekatan Undang-undang (*statue approach*)¹⁰ dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)¹¹ dan Pendekatan komparatif (*compoarative approach*)¹². Dalam penelitian ini peneliti menganalisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM208 dan didalam penelitian ini juga membandingkan antara Undang-Undang Keuangan Negara, BUMN dan Minerba dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 dan dikomparasikan dengan doktrin, asas dan teori untuk diteliti lebih lanjut.

Dalam metode pendekatan Undang-undang (*statue approach*) peneliti faham tentang hierarki dan asas Undang-Undang¹³. Seperti yang ada di putusan Nomor 7 P/HUM/2018 yang

⁹ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana, 2010) 93.

¹⁰ Pendekatan Undang-Undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dalam isu hukum yang sedang ditangani.

¹¹ Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan ajaran yang berkembang dalam ilmu hukum.dengan mempelajari pandangan-pandangan dan ajaran didalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahurkan pengertian hukum, konsep hukum dan asas hukum yang relevan dengan apa yang sedang dihadapi.

¹² Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*) yaitu melakukan perbandingan hukum yang bertujuan untukmendapatkan informasi dan perbandingan hukum yang mempunyai sasaran tertentu.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, 93.

isu hukumnya tentang bertentangannya suatu Peraturan Pemerintah diatas Undang-undang. Dari permasalahan itu, peneliti melihat dalam sebuah hierarki sudah tercantum pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Hierarki Peraturan Perundang-Undangan yang menata urutan peraturan. Peneliti juga pun memakai teori dari Hans Kelsen (*stufentheorie*) dalam memahaminya.

Pendekatan conceptual (*conceptual approach*) jika peneliti pindah dari aturan hukum yang ada. Dalam menata dasaran, peneliti harus berpindah dan menggunakan aliran hukum yang baru¹⁴. Oleh karena itu peneliti disamping menelaah pandangan dari para ahli, seperti Hans Kelsen dengan Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan peneliti menelaah metode Ijtihad seperti Sadd-Adz Dzariah sebagai konsep.

Pendekatan komparatif (*compoarative approach*) peneliti membandingkan Undang-Undang Keuangan Negara, BUMN dan Minerba dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 dengan alasan agar bisa mencari jawaban sehingga bisa dituliska di penelitian ini.

3. Jenis Data.

- a. Bahan hukum primer adalah bahan-bahan sudah paten seperti pembukaan UUD 1945, Peraturan Dasar, Peraturan Perundang-

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, 137.

Undangan, bahan hukum yang tidak ditulis dan yurisprudensi¹⁵.

Peneliti mencari bahan yang bersangkutan untuk dengan isu ini menggunakan seperti:

- 1). Putusan Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018.
 - 2). Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
Pasal 33 ayat 2 dan 3.
 - 3). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 9 ayat 2.
 - 4). Undang-undang Nomor Nomor 19 Tahun 2003 tentang
Badan Usaha Milik Negara Pasal 1 ayat 2.
 - 5). Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan
Negara Pasal 24 ayat 2.
 - 6). Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan
Mineral dan Batubara Pasal 4 ayat 1.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah semua dokumen hukum yang sifatnya umum namun tidak resmi¹⁶. dokumen yang dimaksud seperti buku hukum yang masih berlaku atau sejenis skripsi, tesis dan disertasi hukum. Kamus hukum, jurnal hukum dan hasil dari putusan hakim¹⁷. Peneliti memakai bahan tersebut untuk

¹⁵ Aminuddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 118.

¹⁶ Amiruddin dan Zainal Asikin, , *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

¹⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016) 54.

mendapatkan penjelasan dan petunjuk mengerjakan penelitian ini.

- c. Bahan Hukum tersier adalah bahan yang menjelaskan dan petunjuk untuk bahan hukum primer dan sekunder supaya jelas seperti kamus hukum dan ensiklopedia¹⁸. Di dalam penelitian ini pasti adanya bahasa-bahasa non Indonesia seperti bahasa Inggris, bahasa Yunani, bahasa Arab dan lain sebagainya, atau juga bisa bahasa hukum yang belum tentu dari bahasa Indonesia.

4. Metode Pengumpulan Data.

Cara mengumpulkan data pada penelitian ini menggunakan 3 pendekatan yaitu pendekatan Undang-undang, pendekatan komparatif dan pendekatan konseptual dengan cara mengolah data dan menelaah data hukum yang tersaji seperti Putusan Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat 2 dan 3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 9 ayat 2. Undang-undang Nomor Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara Pasal 1 ayat 2. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara Pasal 24 ayat 2 dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 4 ayat 1 sehingga peneliti

¹⁸ Aminuddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

menjadi mencari jawaban. Lalu dikaitkan dengan teori hukum atau konsep hukum supaya bisa memperkuat argumen.

5. Metode Pengolahan Data.

Proses pengerjaan penelitian ini, peneliti mencari dan mengumpulkan data dengan mencari kepustakaan atau dokumen sebagai awalan untuk meneliti yang notabenenya menggunakan metode hukum normatif seperti menelaah bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier¹⁹. Alhasil peneliti menulis penelitian apa yang terdapat pada dokumen yang menjadi bahan hukum primer, sekunder, tersier. Setelah semua data sudah lengkap, langkah selanjutnya akan dianalisis dengan langkah-langkah sebagai berikut:

a. Mengubah (*Editing*)

Mengubah atau *editing* ini adalah suatu proses mengganti mulai dari teks penelitian sampai kelengkapan data yang sudah ada. Hal-hal yang diperiksa itu antara lain peraturan-peraturan, literasi buku dan jurnal yang dituangkan dalam laporan penelitian yang pada waktu

¹⁹ Bahan hukum primer bahan hukum yang mengikat terdiri dari Peraturan Perundang-Undangan yang terkait dengan objek penelitian. Selain itu putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap juga menjadi bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian. Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang beraal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya. Lihat Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016) 106.

menganalisis dilakukan secara tergesa-gesa sehingga mengurangi ketelitian dalam meneliti.

b. Klasifikasi (*Classifying*)

Klasifikasi adalah menunjuk kepada sebuah metode untuk menyusun data secara sistematis atau menurut beberapa aturan atau kaidah yang telah ditetapkan. Data yang diklasifikasikan di tulisan ini meliputi undang-undang, buku, jurnal. Di dalam KBBI, klasifikasi adalah penyusunan bersistem dalam kelompok atau golongan menurut kaidah atau standar yang ditetapkan. Secara harfiah bisa pula dikatakan bahwa klasifikasi adalah pembagian sesuatu menurut kelas kelas. Menurut Ilmu Pengetahuan, Klasifikasi adalah Proses pengelompokkan benda berdasarkan ciri-ciri persamaan dan perbedaan.

c. Verifikasi (*Verifying*)

Yaitu setelah data sudah digolongkan masing-masing maka selanjutnya *verifying* atau verifikasi merupakan proses membangun kebenaran, akurasi, atau validitas sesuatu. Verifikasi juga bisa diartikan sebagai perbandingan dua atau lebih item, atau penggunaan tes tambahan, untuk memastikan keakuratan, kebenaran, atau kebenaran informasi. Proses verifikasi ini biasanya diperlukan untuk mengukur kebenaran dan kompatibilitas satu sama lain.

Misalnya memeriksa kebenaran laporan, sehingga laporan yang ditulis menambah keabsahan datanya dan memastikan data itu sudah benar-benar sah keberadaannya.

d. Analisis (*Analizing*)

Analizing atau analisis yaitu analisis adalah proses pemecahan suatu masalah kompleks menjadi bagian-bagian kecil sehingga bisa lebih mudah dipahami. Sehingga membuat suatu tulisan yang nampak banyak menjadi singkat, padat dan jelas. Dengan cara ini, pembaca saat melihat suatu tulisan langsung ke intinya, dan jika penulis menganalisis lebih dalam akan memunculkan ide-ide atau pendapat hukum sehingga data yang diperoleh menjadi mudah.

e. Kesimpulan (*Concluding*)

Langkah yang terakhir *concluding* atau kesimpulan. kesimpulan adalah menyimpulkan dari pembahasan-pembahasan diatas yang menjadi titik permasalahan sehingga bisa diterima oleh pembaca. Kesimpulan menjadikan suatu proposisi (kalimat yang disampaikan) yang diambil dari beberapa premis (ide pemikiran) dengan aturan-aturan inferensi (yang berlaku). Bisa dibilang juga kesimpulan merupakan sebuah gagasan

yang tercapai pada akhir pembicaraan. Dengan kata lain, kesimpulan adalah hasil dari pembicaraan.

F. Sistematika Pembahasan.

Fungsi sistematika pembahasan ini disusun untuk menjelaskan atas 4 bab agar pembaca dapat paham dengan mudah alur isi penelitian. Adapun sistematika pembahasan sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Bab 1 terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian, penelitian terdahulu dan sistematika pembahasan yang berkaitan dengan hal yang diteliti sekarang.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab 2 berisikan tentang penelitian terdahulu yang menjelaskan bahwa sebelum peneliti ini dibuat masih ada peneliti yang sama, lalu teori yang digunakan penulis sebagai pisau analisis.

BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berisi hasil Penelitian berasal dari rumusan masalah pada bab 1 lalu kesimpulan dari membandingkan objek penelitian dengan bahan-bahan yang dikumpulkan sebagai pisau analisis.

BAB IV. PENUTUP

Bab 4 berisi kesimpulan dan saran yang meringkas dari bab 3 yang memangkas sehingga terlihat lebih singkat dan jelas dan saran yang isinya jalan keluar dan nasihat untuk kedepannya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Peneliti telah mengamati, mencermati sehingga menemukan hasil perbandingan di beberapa tulisan lain yang intinya sama dengan tulisan ini. Hasil-hasil yang telah disimpulkan antara lain:

1. M. Johan “Tinjauan Yuridis Hak Uji Materiil Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 Pada Mahkamah Agung”. Skripsi ini menganalisis Putusan Mahkamah Agung tentang Perda Kabupaten Subang tentang larangan konsumsi pembuatan dan peredaran pada minuman yang mengandung alkohol, yang bertentangan tidak sama dengan Peraturan Presiden. Bahwa menurut Perda Kabupaten Subang menjelaskan bahwa minuman beralkohol yang dilarang pembuatan, peredaran, penyimpanan dan konsumsi mulai golongan A, B dan C. Namun di Peraturan Presiden hanya golongan B dan C saja.
2. Jhon F Sipayung, Bismar Nasution, Mahmul Siregar. “Tinjauan Yuridis Holdingisasi BUMN Dalam Rangka Peningkatan kinerja Menurut prespektif Hukum Perusahaan”. Holdingisasi sangat diperlukan pada persahaan BUMN. Dikarenakan negara dapat meminimalisir pengawasan dan dalam urusan modal perusahaan akan mendapatkan yang sesuai dan rata sehingga mengurangi resiko kerugian. Mengenai tanggung jawab hukum, induk perusahaan

hanya bertanggung jawab kepada anak perusahaannya dalam lingkup kewenangan yang diberikan kepada induk perusahaan dalam kebijakan manajemennya dan kebijakan manajemen lainnya, Namun, jika anak perusahaan adalah perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas publik yang independen, tanggung jawab perusahaan induk tidak dapat dilakukan.

Maka dari itu pejabat yang mempunyai kekuasaan dalam pengambilan keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan umum, perhatikan ketentuan atau peraturan yang tertulis sehingga tidak menciptakan kebijakan tidak kontroversial dan merugikan orang banyak.

3. Januwianti Atikah “Kajian Hukum Tentang Kepemilikan Modal Terhadap BUMN Menjadi BUMS” Sesuai dengan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas *“Pengambil alihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambilalih saham Perseroan”* jadi perusahaan yang awalnya BUMN menjadi BUMS kontrol pengawasannya terdapat pada perusahaan induk. Mulai dari modal penyeteran modal pengawasan pun juga dari perusahaan induk. Negara hanya bisa membri modal lewat induk saham begitupun sebaliknya induk perusahaan menyetorkan kepada negara yang selama ini hasil dari olahan SDA negara.

4. Adhi Suryo Judhanto “*Pembentukan Holding BUMN Company Dalam Prespektif Hukum Persaingan Usaha*”. Di dalam jurnal ini penulis menjelaskan bahwa rendahnya kontribusi BUMN dan kurangnya beberapa sektor dalam pembenahan dan pemberdayaan BUMN. Namun saat ini pemerintah sedang memikirkan jala keluar agar masalah diatas bias terselesaikan dengan cara restrukturisasi dan *holding* BUMN. Dengan pengelompokkan BUMN melalui holding diarpakan bisa meningkatkan nilai pasar perusahaan, meningkatkan keunggulan kompetitif, mampu membentuk sinergi yang optimal perusahaan holding sehingga terciptanya persaingan bisnis yang sehat dan siap menghadapi persaingan pada pasar global. Namun dalam pembentukan BUMN oleh pemerintah dalam pembentukan *holding* munculnya indikasi *trust*. Bahwa BUMN yang mengalami holdingisasi berpotensi menjadikan perjanjian *trust* dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 mengenai Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak diperbolehkan.

Pemerintah berencana mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang menunjukkan tanda-tanda pelanggaran Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Saat perusahaan ini membentuk amalgamasi atau korporasi dengan tetap mempertahankan keberadaan perusahaan anggota atau korporasi. Hubungan antara induk perusahaan dan serangkaian anak

perusahaan induk tidak menciptakan persaingan usaha. Selain berpotensi melemahkan persaingan pasar (lemahnya persaingan dalam pasar), hubungan ini dapat meningkatkan kekuatan pasar perusahaan induk (*market power*), terutama jika perusahaan induk melakukan merger²⁰.

5. Muhammad Hakam Hamada “Tinjauan Yuridis Putusan MA No 13 P/HUM/2015 tentang Uji Materi Instruksi Wakil Gubernur DIY No K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah seorang WNI Non Pribumi. Skripsi ini menganalisis putusan Mahkamah Agung yang isinya keberatan pemohon atas Instruksi Wakil Gubernur DIY tentang larangan memberikan tanah yang dimiliki pribumi kepada orang yang non pribumi (Europeanen, Vreemedede Oosterlingen) sehingga mengakibatkan diskriminatif atas dasar ras dan suku terhadap WNI yang mempunyai keturunan. Adapun kerugian yang dialami oleh pemohon adalah haknya yang memiliki sebuah tanah rumah tempat tinggal dengan status Hak Milik di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta telah dibatasi (dilarang memiliki Hak Milik) dengan adanya Instruksi Wakil Gubernur DIY No. K.898/I/A/1975 tersebut hanya gara-gara Pemohon dilahirkan sebagai ras keturunan Cina atau non pribumi,

²⁰ Munir Fuady, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), 84.

padahal pemohon adalah WNI sejak lahir bahkan tempat tinggal yang tertera di KTP berada di Yogyakarta.

Tabel 1 tentang Penelitian Terdahulu

No	JUDUL	ISU HUKUM	HASIL PENELITIAN	PERBEDAAN	UNSUR KEBAHARUAN
1	Tinjauan Yuridis Hak Uji Materiil Peraturan Daerah Kabupaten Subang Nomor 10 Tahun 2009 Pada Mahkamah Agung. Johan M. 2012	Aturan Perda subang tentang laranagn konsumsi pembuatan dan peredaran pada minuman yang mengandung alkohol berbeda dengan isi Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 yang mengatur juga tentang peredaran minuman beralkohol.	Kasus inimeneliti putusan tentang Perda yang bertentangan dengan Keppres. Bahwa Perda Kabupaten subang bertentangan dengan Keppres karena di Keppres mengatur pembuatan, peredaran, penyimpanan dan konsumsi minuman beralkohol. Sehingga gugatan pemohon dikabulkan karena peraturan yang berlawanan dengan aturan yang tingkatannya lebih tinggi itu tidak sah dan tidak punya sifat mengikat dan dari pemerintah selaku pembuat kebijakan harus mencabut.	Dalam Skripsi ini objek yang diuji adalah Peraturan Daerah. Peraturan Daerah disini bertentangan dengan Keputusan Presiden. Penelitian ini juga mempunyai tujuan mengetahui prosedur uji materiil dan mengetahui pertimbangan majlis hakim dalam mengambil keputusan.	Menggunakan teori hierarki perundang-undangan dan menggunakan metode ijtihad sebagai penguatan terhadap analisis ujimateril mahkamah agung. Karena dalam Skripsi M Johan tidak menggunakan teori, melainkan hanya memperjelas prosedur pengajuan gugatan dan cara majlis hakim dalam memberi keputusan.
2	Tinjauan Yuridis Holdingisasi BUMN Dalam Rangka	BUMN tidak bisa berdiri sendiri sehingga membutuhkan perusahaan lain dalam	Kebanyakan dari BUMN kewalahan dalam pengelolaan, sehingga dibutuhkan perusahaan lain.	Tulisan ini menjelaskan didalam BUMN masih ada permasalahan pada	Dalam penelitian ini, BUMN masih bisa berdiri sendiri dikarenakan induk BUMN yang menerima

	<p>Peningkatan kinerja Menurut perspektif Hukum Perusahaan. Jhon F Sipayung, Bismar Nasution, Mahmul Siregar. 2013</p>	<p>mengatasi kebutuhan dana dalam perusahaan yang merugi. Sehingga membuat saran pemerintah untuk mengholdingisasi BUMN</p>	<p>Hal ini yang menjadi dasar pemerintah untuk mengholding perusahaan. Dengan adanya holding maka perusahaan yang diholding dapat meningkatkan kinerja bisnis dan meningkatkan keuntungan bisnis. Dengan adanya prinsip tata kelola yang baik (<i>good corporate goverance</i>) menjadikan perusahaan yang sehat dan mandiri untuk meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan.</p>	<p>pengelolaan BUMN. Karena BUMN tidak dapat berdiri sendiri sehingga membutuhkan BUMN untuk mengatasi kebutuhan dana bagi perusahaan yang merugi. Masalah lainnya disebabkan lemahnya koordinasi kebijakan sehingga pemerintah menjadikan dasar pemerintah menciptakan holding.</p>	<p>anggaran dari negara, lalu disetorkan ke anak perusahaan tersebut, sehingga anak BUMN masih bisa mengolah hasil bumi.</p>
3	<p>Kajian Hukum Tentang Kepemilikan Modal Terhadap BUMN Menjadi BUMS. Januwianti Atikah. 2016</p>	<p>Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara berdasarkan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara Nomor 19 (BUMN) Tahun 2003 dan status hukum modal perusahaan swasta yang dimiliki oleh</p>	<p>Penelitian ini mengkaji tentang modal BUMN yang menjadi Swasta. Perusahaan-perusahaan yang menjadi anak perusahaan yang anggarannya baik seluruh maupun sebagian besar serta sebagian kecil saham-sahamnya dimiliki oleh perusahaan</p>	<p>Dalam artikel ini menjelaskan bahwa jika suatu badan milik negara yang statusnya berubah menjadi swasta rentan terjadi perdagangan monopoli, karena pengawasan negara dan pendapatannya</p>	<p>Di penelitian ini tidak hanya memandang dari UU BUMN saja tetapi melihat dari UU lainnya seperti UU keuangan negara dan UU Mineral dan Batu Bara.</p>

		perusahaan BUMN.	perusahaan BUMN, akan tetapi dalam pelaporan keuangannya dimasukkan sebagai bagian dalam neraca konsolidasi.	sudah terlepas dari negara.	
4	Pembentukan Holding BUMN Company Dalam Prespektif Hukum Persaingan Usaha. Adhi Suryo Judhanto. 2018. Universitas Airlangga	Pemerintah menginisiasi pembentukan perusahaan induk dari banyak BUMN dan menunjukkan adanya perjanjian trust (<i>trust agreement</i>) dalam kebijakan. Jika mengelola produksi atau penjualan produk, sehingga menimbulkan banyak pro dan kontra di dalam pasar dagang.	Pemerintah membentuk holding BUMN supaya perusahaan dapat mengontrol produksi dan pemasaran barang dan jasa. Namun membentuk holding BUMN mengakibatkan trust sehingga melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Trust. Sebelum ada Undang-Undang yang mengatur tentang Holding, KPPU mengawasi pembentukan Holding. Dalam menentukan BUMN yang melakukan persaingan usaha tidak sehat harus dipertimbangkan dan tidak mematikan	Terdapat beberapa perbedaan yaitu objek putusan Mahkamah Agung dan permasalahan yang ada di BUMN. Yang kedua mempunyai sudut pandang yang berbeda. Dan pihak BUMN yang dituju juga berbeda yaitu BUMN perhutanan dan BUMN Pertambangan.	Dalam penelitian ini menggunakan teori Hans Kelsen (stufenthery) lalu menambahkan metode ijtihad untuk melihat apakah dilihat dalam agama itu juga baik.

			persaingan itu sendiri.		
5	<p>Tinjauan Yuridis Putusan MA No 13 P/HUM/2015 tentang Uji Materi Instruksi Wakil Gubernur DIY No K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman <i>Policy</i> Pemberian Hak Atas Tanah seorang WNI Non Pribumi. Hakam Hamada, Muhammad 2018</p>	<p>Diskriminasi terhadap WNI pribumi yang mempunyai keturunan asing (luar Indonesia) yang terbitnya Instruksi wakil Gubernur yang membatasi WNI berketurunan mempunyai sebuah tanah.</p>	<p>Dalam intruksi wakil kepala daerah menyebutkan bahwa warga pribumi yang mempunyai keturunan tidak boleh membeli tanah di daerah Jogja. Namun putusan itu ditolak oleh Mahkamah Agung karena yang diujikan berupa instruksi wakil kepala daerah dan bukan bagian dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Karena hanya intruksi dan bukan bagian dari aturan Perundang-Undangan, intruksi wakil gubernur merupakan kebijakan peraturan khusus yang dibuat untuk menjalankan kebijakan yang bersifat umum. Sehingga Mahkamah Agung tidak ada hak untuk menguji.</p>	<p>Perbedaannya objek pengujian materiilnya, dalam penelitian ini juga berbeda dengan teori yang digunakan dalam menganalisis yaitu teori kekuasaan kehakiman. Pada penelitian ini menggunakan konspekpastian hukum menurut hukum islam sebagai pisau analisi disamping teori kekuasaan kehakiman.</p>	<p>Tinjauan Yuridis Putusan MA No 13 P/HUM/2015 tentang Uji Materi Instruksi Wakil Gubernur DIY No K.898/I/A/1975 tentang kebijakan terpadu yang memberikan hak atas tanah kepada warga negara non-pribumi Indonesia. Hakam Hamada, Muhammad 2018</p>

B. Teori Hierarki Norma Hukum (*Stufenbau theorie*)

Teori hierarki aturan hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen. Kelsen berpendapat bahwa standar yang lebih rendah akan berlaku dan ditumpuk di atas hierarki berdasarkan standar yang lebih tinggi. Norma dasar (*grundnorm*) adalah aturan terbaik dari sistem standar yang tidak lagi dibentuk oleh standar yang lebih tinggi, tetapi standar ini ditentukan sebelumnya oleh masyarakat atau kelompok sebagai aturan dasar dan tunduk pada aturan berikut²¹. Aturan dasar menurut Kelsen adalah sebuah pernyataan dimana semua pernyataan tugas lainnya akhirnya mendapatkan kebenarannya, dengan pernyataan lain *grundnorm* adalah sumber tertinggi bagi validitas suatu norma yang supermasi validitasnya diasumsikan seperti itu²². Lebih lanjut Kelsen mengatakan *grundnorm* adalah jawaban untuk pertanyaan apakah pernyataan pakar hukum ini mengenai norma hukum, tugas hukum, hak hukum dan sebagainya. Eksistensi *grundnorm* ada pada kesadaran hukum (*juristic consciousness*) yang merupakan sebuah bangunan asumsi (*assumen canstruct*) yang memfasilitasi suatu pemahaman sistem hukum yang dibangun para ilmuwan hukum, hakim atau praktisi hukum (*lawyer*). Dengan dilakukan seleksi dengan berpedoman kepada pemahaman apakah sistem tertib hukum bisa berjalan dengan

²¹ Beberapa penulis menyatakan bahwa teori hierarki norma dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl, atau paling tidak Merkl telah menulis teori terlebih dahulu yang disebut dengan Stairwell Structure of Legal Order. Teori Merkl membahas bahwa hukum adalah suatu sistem hierarkis dan sistem norma yang mengondisikan, dikondisikan dan tindakan hukum. Norma yang mengondisikan bermakna mengondisikan suatu norma yang lain atau tindakannya. Pembuatan hierarki adalah bentuk dari regresi dari sistem tata hukum yang lebih rendah. Lihat Jimly Assididqie & M. Ali Syafaat, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum (Jakarta: Konstitusi Press, 2006) 109

²²

efektif. Dapat dikatakan bahwa norma dasar adalah fiksi, menurut Kelsen bahwa norma hukum berbeda dengan sistem hukum, konstitusi ini bukan norma dasar melainkan pra anggapan yang diperlakukan secara teoritis bahwa konstitusi harus dipatuhi. Oleh karena itu norma dasar dapat menyesuaikan diri dengan urusan negara²³.

Hukum adalah standar dinamis, menurut Kelsen. Hukum dibuat dalam bentuk prosedur tertentu dan semuanya dilakukan dengan cara itu. Selain itu, Kelsen menjelaskan sifat hukum yang unik dan dinamis²⁴. Menurut Kelsen karakter khas hukum yang dinamis adalah pengaturan dalam pembentukannya ada norma hukum yang menentukan cara untuk pembuatan norma hukum lain dan sampai derajat tertentu dalam menentukan isi norma yang lain. Hubungan norma yang mengatur pembentukan norma dengan norma lainnya diibaratkan sebagai hubungan subordinasi. Kesatuan norma ini ditunjukkan adanya fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah tingkatannya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi. Bahwa regresi ini diakhiri oleh norma dasar selaku norma tertinggi validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan tata hukum²⁵.

Kelsen berkata bahwa validitas sebuah norma harus memenuhi syarat sebagai bagian sebuah sistem norma dan norma itu harus efektif.

²³ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, (Jakarta: Rimidi Press, 1995) 5.

²⁴ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, (Malang: Setara Press, 2016) 42.

²⁵ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, (Jakarta: Rimidi Press, 1995) 110.

Validitas norma akan menciptakan hierarki norma dalam pemikiran kelsen yang disebut (*stufenbau theory*). Setiap norma yang valid harus benar-benar alid dan tidak boleh bertentangan dengan norma di atasnya. norma yang paling tinggi adalah norma dasar.

C. Urutan peraturan yang ada di Indonesia.

Semenjak dibentuknya Indonesia, Dengan dibacanya proklamasi kemerdekaan, dan mulai dibentuknya Undang-Undang Dasar 1945 atau (UUD 45), konstitusi dan hukum. Indonesia jika diamati secara teliti, sebenarnya berpedoman pada teori Kelsen-Nawiasky tentang jenjang norma hukum. Maksudnya, sistem hukum norma di Indonesia tersusun dalam suatu sistem yang berlapis atau bertingkat, dan suatu aturan yang berlaku yang dasarnya mengikuti aturan yang lebih tinggi, dan seterusnya. Hal ini mengacu pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembuatan urutan perundang-undangan dan peraturan yang dahulu sudah ada, yakni Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang pembuatan aturan Perundang-undangan dan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Dasaran Hukum dan Perurutan Perundang-undangan²⁶.

Dalam pasal 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Pancasila adalah induk dari hukum-hukum yang ada di Indonesia. Namun tidak salah lagi mirip sama norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*) atau norma dasar (*grundnorm, basic norm*)²⁷. Kedudukan dalam puncak tertinggi

²⁶ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, (Malang: Setara Press, 2016) 45.

²⁷ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, (Malang: Setara Press, 2016) 46.

segitiga pada norma hukum itu adalah UUD 1945, disamping itu ada hukum yang tidak tertulis (konvensi ketatanegaraan) untuk aturan mendasar (*staatgrundgesetz*), diteruskan oleh Undang-Undang/Perpu (*formell gesetz*), untuk mengatur melaksanakan dan aturan otonomi (*verordnung und autonome satzung*) lalu diawali mulai Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

Tapi saja para ahli yang tak setuju mengenai penempatan UUD 1945 yang urutannya hanya pembukaan dan batang tubuh tapi TAP MPR isinya bagian pokok kebijakan negara dan sifat normanya hukumnya hanya garis besar dan sekedar peraturan hukum tunggal. Hal itu tidak termasuk dalam *staatfundamental norm* dan *staatgrundgesetz*, melainkan ditempatkan dalam bentuk perundang-undangan yang sama tapi posisi tempatnya sangat rendah²⁸.

Di Indonesia penaruhan urutan peraturan dalam perundang-undangan yang dikandung dalam di Indonesia dari Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 sampai Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 termasuk sangat unik, pasalnya dalam sistem hukum positif didunia ini tidak saja yang mana mengatur urutan perundang-undangan. Kalaupun ada, peraturan hanya sebatas pada asas yang menyebutkan, misalnya Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya” atau dalam UUD ada ungkapan “*the supreme law of*

²⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998) 49.

the land”. Hal tersebut tidak diatur antara lain karena tata urutan mempunyai konsekuensi. Bahkan, setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki sampai dasar hukum pada peraturan harus ada dalam aturan Undang-Undang untuk mengatur tingkatannya. Undang-undang dan peraturan dengantingkat yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan tingkat yang lebih tinggi. Jika fakta membuktikan bahwa tingkat peraturan perundang-undangan rendah, Anda dapat meminta untuk membatalkan peraturan perundang-undangan pada tingkat yang rendah, atau bahkan dihapuskan oleh undang-undang. Kalaupun tidak ada ketentuan, dianggap ada akibat seperti itu, kecuali ada ketentuan sebaliknya, seperti dalam UUD (UUDS 1950 dan KRIS). disebutkan “undang-undang tidak dapat diganggu gugat” bertalian dengan ajaran “supremasi parlemen”. Di sini, hukum lebih dianggap sebagai "prinsip umum" daripada supremasi hukum ²⁹.

Faktor lain yang menyebabkan tidak adanya penyesuaian tatanan legislatif adat, karena sistem hukum yang aktif tidak hanya muncul dalam bentuk peraturan tertulis, tetapi juga mencakup hukum tidak tertulis seperti yurisprudensi, hukum adat, dan hukum kebiasaan. Aturan hukum tidak tertulis ini juga dapat digunakan untuk menguji hukum dan peraturan, dan sebaliknya, meskipun tidak ada hubungannya dengan urutan peraturan perundang-undangan. Legislasi yang disetujui oleh Inggris dapat diperiksa

²⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH-UII Press, 2004) 201.

berdasarkan hukum umum dan prinsip umum seperti (*delegated legislation*) dapat diuji dengan *common law* dan prinsip-prinsip umum seperti “*bias, ultra vires*” dan lain-lain. Di Belanda, keputusan regulasi dan administratif dapat dibandingkan dengan prinsip umum pemerintahan yang baik.³⁰

Dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 Ketetapan MPRS/Majelis Permusyawaratan Rakyat dihapuskan, menurut hirarki peraturan perundang-undangan dengan dihapusnya Ketetapan MPRS/Majelis bisa mengembalikan kedudukan Perpu setingkat menggunakan UU. Penghapusan ketetapan majelis permusyawaratan rakyat berdasarkan peraturan perundang-undangan bisa dievaluasi dengan tepat, lantaran setelah Undang-Undang Dasar 1945 mengalami perubahan, semakin berkembang pengertian bahwa, format peraturan dasar ini terutama menyangkut kedudukan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang semenjak usang menerima kritik berdasarkan pakar aturan rapikan negara mengalami perubahan. Sebagai bentuk regulasi, kedudukan UU MPR tidak bisa dipertahankan secara akademis, hanya rancangan konstitusi dan naskah revisi UUD yang merupakan produk MPR³¹.

Selain itu, Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 berpengaruh positif pada waktu yang akan datang, soalnya mengganti nama Keputusan Presiden dengan Peraturan Presiden, karena dengan waktu relatif lama presiden, menerbitkan peraturan yang berisi peraturan (*regeling*) yang

³⁰ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 47.

³¹ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 48.

berkesinambungan dengan keputusan (*Beschikking*) namun dengan nama yang sama sehingga menimbulkan orang-orang yang awan menjadi kebingungan dalam membedakan mana peraturan yang berisi peraturan (*regeling*) dan mana yang keputusan (*Beschikking*).

Selanjutnya pondasi urutan aturan perundang-undangan yang tertulis dalam UU No. 10 tahun 2004 masih mempunyai kelemahan. Salah satu ahli dalam bidang ketatanegaraan Jimly Asshiddiqie menjabarkan beberapa kelemahan dari konstruksi hukum tata urutan peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam UU No. 10 tahun 2004,³² yaitu: (1) terpisahnya naskah UUD sehingga harus ada kata tambahan “dengan perubahan”, (2) hanya pertimbangan presiden bahwa urutan peraturan cukup sampai peraturan yang ditetapkan presiden, sehingga peraturan menteri tidak disebutkan, tetapi penting juga peraturan menteri ditempatkan diatas peraturan daerah, karena dalam peraturan menteri itu banyak sekali pelaksanaan dalam penyelenggaraan pemerintah dalam kesehariannya dan sangat perlu diterbitkan yang semestinya³³.

Sebelum adanya pembahasan secara langsung atas UU No. 10 tahun 2004 tentang dibentuknya Undang Undang, Jimly Asshiddiqie sebelumnya menyarankan bahwa ketetapan MPR dalam urutan perundang-undangan ditiadakan, cukup dengan dalam UUD dan tidak perlu di bentuk undang-

³² Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 48.

³³ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 48.

undang³⁴. Pada tanggal 12 bulan Agustus 2011, UU diundangkan pemerintah yang mana sudah pernah dibahas dan disetujui bersama DPR yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur hirarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut³⁵:

1. UUD Negara RI Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi, dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Untuk mencari hubungan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, ada beberapa perubahan antara lain: *Pertama* Tap MPR yang dulunya dihapus dalam urutan Perundang-Undangan yang sudah ditulis di UU No. 12 Tahun 2011 dimunculkan lagi dan posisinya terletak dibawah UUD 1945 sama saja yang sebelumnya pernah ditulis dalam TAP MPR No. III/MPR/2000. Dalam penafsiran Pasal 7 ayat (2) huruf b dijelaskan bahwa “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” bahwa masih berlakunya TAP MPRS dan TAP MPR yang dimaksud di Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR

³⁴ Baca Jimly Asshiddiqie, 2001. “Telaah akademis Atas Perubahan UUD 1945” dalam jurnal Demokrasi & HAM Vol 1. No. 4, 9

³⁵ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 49.

RI Nomor: I/MPR/2003 bertema peninjauan kembali pada materi dan kejelasan ata TAP MPRS dan TAP MPR Tahun 1960 sampai 2001 7 Agustus 2003³⁶.

Kedua, yang mana dulu terdapat peraturan desa dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan namun sekarang dalam UU No. 12 Tahun 2011 dihapuskan dari hierarki. *Ketiga*, diperluasnya muatan materi Undang-Undang, selain lanjutan ketentuan-ketentuan tentang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perintah pada Undang-undang, dan pengakomodiran diakomoir tentang sahnya kesepakatan internasional khusus, kelanjutan atas keputusan Mahkamah Konstitusi dan kelengkapan yang dibutuhkan hukum dalam masyarakat. *Keempat*, sebelum dibentuk peraturan daerah alangkah baik dilakukan pengkajian dan penyelarasan yang terdapat dalam naskah akademik. Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Papua Barat yang terdapat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga ditegaskan. Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh³⁷.

Pasal 7 Peraturan perundang-undangan selain alinea pertama Pasal 7 diakui ada dan mengikat secara hukum apabila diperintahkan oleh

³⁶ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 49.

³⁷ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 50.

peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk secara jabatan, yakni: peraturan yang ditetapkan oleh MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah), MA (Mahkamah Agung), MK (Mahkamah Konstitusi), BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), KY (Komisi Yudisial), BI (Bank Indonesia), Menteri, Lembaga atau Komisi yang dibentuk dari undang-undang atau pemerintah dari perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten atau Kota, Bupati atau Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat³⁸.

Isi yang diatur dalam Pasal 8 undang-undang. UU No. 12 Tahun 2011 sebenarnya sama dengan Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 tahun 2004. Namun, sayangnya, undang-undang tidak menjelaskan materi muatan dari beberapa jenis peraturan dan pejenjangan atau urutan dari peraturan tersebut yang ditetapkan dalam Pasal 7(1) Undang-Undang Nomor 1. 12 tahun 2011³⁹.

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-undang merupakan aturan bagi negara Republik Indonesia yang patenkan dalam PPKI tanggal 18 Agustus 1945. Dahulu dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia, ada Konstitusi Republik Indonesia dan Undang-undang dasar sementara di kala itu pernah diterapkan di Indonesia. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 berisikan 2 aturan dasar

³⁸ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 50.

³⁹ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 50.

yaitu pembukaan atau batang tubuh. Pembukaan ini berisi tentang Falsafah negara, Tujuan negara, konsepsi negara (dalam keahlian politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum). Isi yang terdapat dalam Undang-Undang seperti bab, pasal, ayat yang mempunyai arti mengatur sistem pemerintahan (hubungan, tugas, wewenang, kedudukan) negara dan berisikan tentang hubungan antara masyarakatnya dengan negara dan produk-produknya⁴⁰.

Namun sepanjang berlakunya undang-undang dasar Orde Lama maupun Orde Baru menjadikan undang-undang dasar ini kurang sempurna pada rumusan-rumusan dikarenakan adanya fungsi lain yang dilakukan oleh penguasa untuk menjadikan langgengnya kekuasaan otoriter dan represif. Maka dari itu dilihat dari sisi negatifnya dalam undang-undang Dasar 1945 MPR RI pada tahun 1999 melakukan perubahan undang-undang sebanyak 4 kali. Setelah berubahnya sebanyak 4 kali ketentuan Undang-Undang Dasar sebanyak 71 butir, lalu setelah perubahan menjadi 199. Dari 199 ketentuan itu mengakibatkan juga naskah yang asli menjadi berubah. Berdasarkan jumlah atau banyaknya pada undang-undang Dasar 1945 begitu pula konstitusinya yang baru dan isi-isinya Berubah secara total. Paradigma pemikiran atau pokok-pokok yang terkandung di undang-undang dasar 1945 yang mengalami

⁴⁰ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 53.

pemindahan menjadi berbeda dari pokok pikiran yang pertama kali undang-undang dasar itu dibentuk pada pertama kalinya.

Ada beberapa pemindahan arti atas undang-undang dasar tahun 1945 perubahan-perubahan yaitu:

- a. Perubahan pada isi ketentuan yang ada. Contohnya seperti Perubahan wewenang presiden dalam pembuatan undang-undang menjadi sekadar wewenangan yang mengajukan rancangan undang-undang yang pada akhirnya wewenang pembuatan undang-undang menjadi wewenang DPR.
- b. Penambahan ketentuan yang sudah ada. Contohnya terdapat pada satu ayat menjadi beberapa pasal atau ayat yang seperti pasal 18 dan pasal 28.
- c. Pengembangan materi muatan yang sudah ada dan menjadikan bab baru seperti bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- d. Penambahan sama sekali baru seperti bab tentang wilayah negara, Dewan perwakilan daerah dan pemilu.
- e. Penghapusan ketentuan yang sudah ada yaitu penghapusan beberapa aturan peralihan atau tambahan dan penghapusan DPA.
- f. Memasukan dan memindahkan beberapa penjelasan beberapa ke batang tubuh contohnya prinsip negara berdasarkan hukum, kekuasaan yang merdeka.

- g. Pengubahan struktur dan menghapus penjelasan sebagai bagian dari undang-undang Dasar 1945.

2. Ketetapan MPR

Munculnya ketetapan MPR dalam peraturan perundang-undangan adalah sebagai konsekuensi dari kuasa milik MPR sebelum dilaksanakan perubahan undang-undang Dasar 1945 melalui amandemen, isi muatan TAP MPR tidak pada hal-hal yang terbatas namun hal-hal yang secara tegas yang menjadi kewenangan MPR, hal ini berdasarkan isi pasal 3 undang-undang dasar 1945 yang berarti dasaran MPR yang menyebutkan MPR tidak ada batasan dalam kekuasaan. Namun, dengan adanya amandemen mulai dari amandemen 1 sampai 4 ketentuan MPR yang mempunyai kewenangan tidak terbatas menjadi hilang, sehingga TAP MPR menjadi terbatas dan harus sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Dari hasil makna dari sidang tahunan MPR tahun 2002 adalah mempertugas MPR untuk menjalankan penijauan terhdap hasil dan proses perangkaian hukum dan mengambil keputusan pada sidang tahunan TAP MPR tahun 2003. Terdapat ketentuan bahwa kedudukan MPR sudah tidak jadi menjadi lembaga tinggi negara. Hal ini atas adanya ketentuan dalam pasal 1 sebagai aturan tambahan yang berhubungan dengan perubahan kedudukan MPR⁴¹.

⁴¹ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 63.

Ketetapan MPR mempunyai sifat yang mengatur (*regeling*) setelah berlakunya perubahan ke empat Undang-Undang Dasar sehingga mengakibatkan Tap MPR tak dianggap lagi mempunyai akar konstitusional setelah itu MPR mempunyai 4 Kewenangan konstitusional untuk mengubah dan menetapkan Konstitusi untuk menyelidiki Presiden dan wakil presiden, memberhentikan presiden dan wakil presiden dan memilih presiden dan wakil presiden untuk mengisi jabatan⁴². Dari sini sudah jelas bahwa MPR sudah tidak lagi mempunyai ketetapan bersifat mengatur (*regeling*). Tidak semuanya ketetapan MPRS masih berlaku, ada ketetapan yang sudah dicabut, ada juga yang masih berlaku ada juga yang materi muatannya masih terdapat dalam Undang-Undang. Hal ini hasil dari peninjauan keseluruhan tentang ketetapan MPR dan MPRS dan kejelasan hukumnya mengikuti Ketetapan MPR No. 1/MPR/Tahun 2003 perihal tinjauan kembali materi dan status hukumnya. Namun masih ada Ketetapan MPRS yang masih berlaku sebagai hukum yang mengikat⁴³.

3. Undang-Undang

Undang-undang mempunyai 2 makna yaitu makna formal dan material. Makna formal undang-undang adalah mengarah kepada bentuk peraturan tertentu yang peraturanya dibentuk oleh

⁴² Pasal 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

⁴³ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 66.

badan pembuat Undang-Undang (DPR) dengan tata cara yang ditentukan dan dituangkan dalam bentuk yang ditentukan serta di undang-undangkan. Namun secara material makna Undang-Undang ini adalah meliputi semua hal berupa Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat penguasa yang memiliki sifat mengikat dalam bermasyarakat. Undang-Undang ini juga tidak hanya mengarah ke 1 saja dalam hierarki namun keseluruhan termasuk tingkatan yang paling atas (UUD) sampai paling bawah (Peraturan Desa) hal ini biasa dikatakan sebagai Peraturan Perundang-Undangan⁴⁴.

Di Indonesia pembentukan UUD dan UU berbeda, kewenangan pembuatan UU tergantung apa yang terdapat di UUD sehingga nama, bentuk dan tingkatan UU masih tetap sama dengan UUD. Sebelum terbitnya Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 selanjutnya yang kemudian diganti Undang-Undang nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak adanya aturan yang menekan tentang isi materi yang ada di Undang-Undang. Bagir Manan menyebutkan 5 (lima) ukuran yang dapat dipergunakan yakni yang pertama, dimasukkan ke dalam undang-undang dasar kedua, Undang-Undang mengikuti peraturan yang sebelumnya terciptakan ketiga, bentuk undang-undang bermaksud untuk mencabut dan mengubah undang-undang sama keempat, undang-undang dibutuhkan karena adanya hal-hal yang

⁴⁴ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 68.

berhubungan dengan hal mendasar atau HAM dan yang kelima, hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan atau kewajiban orang banyak⁴⁵.

4. Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah diciptakan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang. Peraturan Pemerintah hanya berisikan kelanjutan dari Undang-Undang. Untuk itu setiap Undang-Undang mencantumkan secara jelas dan kehendak lebih lanjut akan terdapat pada Peraturan Pemerintah⁴⁶.

Karakter yang melekat pada Peraturan Pemerintah ada 5 antara lain:

- a. Peraturan Pemerintah terbit karena terciptanya Undang-Undang sebagai induknya.
- b. Peraturan Pemerintah tidak bisa mencantumkan tindakan pidana jika Undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkannya juga.
- c. Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak bisa merubah ketentuan yang ada dalam Undang-Undang.
- d. Undang-Undang meminta secara tegas dalam menjalankan, menjabarkan, atau merinci ketentuan Undang-Undang dalam Peraturan Pemerintah agar dibentuk.

⁴⁵ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang Undangan Indonesia*, (Jakarta: IN-HILL-CO 1992). 35.

⁴⁶ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 76.

- e. Isi Peraturan Pemerintah adalah ketentuan-ketentuan tentang pengaturan atau gabungan dari peraturan dan penetapan. Semata-mata Peraturan Pemerintah tidak berisikan penetapan semata-mata⁴⁷.

5. Peraturan Presiden.

Keputusan Presiden adalah peraturan yang diciptakan presiden sendiri mengikuti ketentuan pasal 4 ayat 1 Undang-undang Dasar 1945 "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar*"⁴⁸. Menurut sejarah ketatanegaraan Indonesia menganggap bahwa selama ini Keputusan Presiden tidak selalu keputusan yang bersifat penetapan dan berlaku sekali (*einmalig*) tetapi kebanyakan ketetapan yang mengatur dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*)⁴⁹.

Ruang lingkup Keputusan Presiden tidak mempunyai batasan yang tegas sehingga banyaknya masalah yang ditemukan. Untuk itu harusnya ada pembatasan yang tegas dalam materi-materi apa saja yang bakal diatur dalam Keputusan Presiden. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa Peraturan Presiden itu hanya mengatur (*regeling*) saja bukan yang seperti sebelumnya mengatur (*regeling*) dan materinya berisikan keputusan

⁴⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. (Yogyakarta: Kanisius), 99.

⁴⁸ Pasal 4 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴⁹ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 76.

administratif belaka (*beschikking*). Sementara dari muatan yang terdapat pada Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:

*Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan*⁵⁰.

Pasal di atas menegaskan segala sesuatu peraturan yang dibentuk oleh Presiden harus sesuai dengan Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak boleh berdiri sendiri seperti Keputusan Presiden pada waktu dahulu. Dalam artian ini presiden mempunyai kekuasaan tertinggi, tetapi tidak bisa berdiri sendiri dalam membentuk Peraturan dalam kajian hukum administrasi negara. Tapi Presiden masih tetap mempunyai kewenangan dalam mengeluarkan peraturan kebijakan (*policy rules*) sebagaimana dampak dari timbulnya kebebasan untuk bertindak (*freies ermessen*) yang presiden miliki selaku pemilik kekuasaan paling tinggi administrasi negara. Adanya *freies ermessen* (kebebasan untuk bertindak) yang dimiliki presiden supaya mempercepat roda pemerintah dan tidak kaku untuk menambah bantuan bersifat umum dan kemakmuran rakyat.

⁵⁰ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

6. Peraturan Daerah

Adanya amandemen Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadikan berdirinya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Harus jelas bahwa hadirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini dapat menjadikan pijakan dalam penataan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam melaksanakan kewenangan untuk mengurus kepentingan masyarakat, maka kepala daerah mempunyai inisiatif dalam menetapkan Peraturan daerah bersama DPRD. Maka menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ada pemahaman yang ada dalam PERDA yaitu:

- a. DPRD dan Kepala Daerah membentuk dan membahas Perda untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
- b. DPRD memberi persetujuan peraturan Daerah dan konsistenkan oleh kepala Daerah.
- c. Tujuan dibentuk perda untuk penyelenggara otonomi daerah, pembantuan dan penjabaran tugas berkelanjutan terhadap Peraturan Perundang-undangan yang mempunyai tingkatan di atasnya dengan penyesuaian tiap tempat.

- d. Perda mengutamakan kepentingan publik dan tidak menentang Peraturan yang mempunyai kedudukan lebih tinggi.
- e. Perda dapat dapat berisi hukuman berbayar aksaan hukum dan maksimal hukuman kurungan hanya 6 bulan dan denda yang memuat dala perda paling banyak 50 juta saja.
- f. Ketetapan Perda terjadinya Peraturan kepala Daerah dan Keputusan kepala Daerah.
- g. Lembaran daerah berasal dari Perda yang di undangkan dan peraturan kepala daerah memampangkan dalam berita daerah.
- h. Kewenangan perda bisa menunjuk seorang pejabat digunakan untuk penyidikan planggar perda⁵¹.

7. Peraturan Desa.

Peraturan desa ini tidak ada dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, namun masih saja tetap diatur secara tegas dan mempunyai status hukum yang mengikat secara yuridis karena sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengakui bahwa aturan desa diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan

⁵¹ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

yang mengikat saat peraturan masih berlaku dan diperintahkan Peraturan Perundang-undangan yang kewenangannya lebih tinggi⁵².

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, hierarki peraturan perundang-undangan tidak melihat apa yang diawali saja tetapi melihat fungsi sehingga secara fungsi Peraturan Desa adalah produk hukum yang sah, namun dihapusnya Peraturan desa dalam Hierarki Perundang-Undangan tidak mempengaruhi implikasi terhadap penyelenggaraan pemerintah karena tidak ada halangan BPD membentuk peraturan desa atas dasar perintah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan desa ini fungsinya adalah sebagai penjelas dari peraturan-peraturan yang di atasnya tingkatannya melalui memperhatikan dengan penyelenggaraan pemerintah agar jelas sesuai dengan desa masing-masing sehingga menciptakan ketertiban, keamanan dan ketentraman bagi warga desa dengan pemerintahan desa. Peraturan desa juga memberikan panduan atas penerjemahan peraturan yang lebih tinggi untuk memperlancar pelaksanaan di lapangan sesuai dengan kebiasaan masyarakat desa. Peraturan desa ini harus selaras dengan peraturan sebelumnya sudah muncul mengikuti asas *lex superior derogat legi inferiori*. Asas *lex superior derogat legi inferiori* menjelaskan bahwa undang-undang

⁵² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak kemerdekaan Hingga era Reformasi*. (Malang: Setara Press 2015).

norma atau yang mempunyai tingkatan lebih tinggi menghilangkan keberlakuan undang-undang atau aturan hukum yang lebih rendah⁵³.

Menurut pasal 18 dan 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menjelaskan desa itu mempunyai kewenangan dalam bidang pelaksana pemerintah desa, melaksanakan pembentukan desa, pembimbing masyarakat desa dan pemberdayaan awal mula dan adat. Kewenangannya meliputi:

- a. Kewenangan berdasarkan hak sejarah.
- b. Kewenangan lokal wilayah desa.
- c. Kewenangan dari pemberian oleh Pemerintah, Pemerintah daerah Kabupaten/Kota dan Provinsi
- d. Kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah, Pemerintah daerah Kabupaten/Kota dan Provinsi yang mengikuti dengan Peraturan Perundang-Undangan⁵⁴.

⁵³ Nurfaqih Irfani, "Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum," *Legislasi Indonesia*, Vol 16 no. 3 (2020): 311.

⁵⁴ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, 81.

D. Latar Belakang Ditetapkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Indonesia Asahan Aluminium.

Latar belakang ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 ini ada beberapa aspek yang menyongsong dibentuknya Peraturan Pemerintah nomor 47 Tahun 2017 ini. Ada 3 Aspek yaitu Aspek Yuridis, Aspek Ekonomis dan Aspek Sosiologis. Ketiga aspek ini memiliki fungsi antara lain:

1. Aspek Yuridis.
 - a. Semakin besarnya kebutuhan pembangunan nasional terhadap kontribusi BUMN, sering kali tidak didukung dengan ketersediaan sumber daya yang memadai.
 - b. Kekuatan BUMN kurang optimal dalam mengemban tugas-tugas yang diberikan oleh Pemerintah.
 - c. Tidak adanya ketentuan mengenai PMN (Penanaman Modal Negara) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang bagaimana tata cara penyertaan dan penatausahaan dalam modal negara pada BUMN dan PT.
 - d. Tidak adanya penetapan kebijakan pemerintah terkait pengalihan saham PT Antam, PT Timah dan PT Bukit Asam dalam Holdingisasi.
2. Aspek Ekonomis.

- a. Ingin Indonesia mempunyai kekuatan untuk berubah jadi negara yang maju dan makmur dengan dibantu oleh jumlah populasi, potensi sumber daya dan pasar (*market*) yang menebak akan bisa menjadi kekuatan ekonomi kawasan (*regional economic powerhouse*).
- b. Dengan adanya pembentukan holding, akan lebih baik kinerja BUMN sebagai penjalan pembangunan dalam membantu program Pemerintah untuk mencapai sinergi melalui BUMN, penghiliran dan pemanfaatan sumber daya lokal, pendirian ekonomi daerah terpadu, dan kemandirian keuangan (*value creation*).
- c. Penyusunan PP bermaksud untuk menegaskan pembentukan BUMN holding agar dapat memberikan manfaat yang lebih besar kepada negara, di karenakan sebelum ditetapkannya UU BUMN, Holdingisasi sudah diterapkan antara lain:
 - 1). PT Pupuk Sriwijaya menjadi PT Pupuk Indonesia.
 - 2). PT Semen Gresik menjadi PT Semen Indonesia.
- d. Pemanfaatan bahan tambang kurang optimal dan beberapa tambang diekspor tanpa pengolahan terlebih lanjut dan tanpa adanya peningkatan nilai tambah.
- e. Produk tambang Indonesia kurang pengolahan yang sesuai dengan perkembangan zaman seperti mengeksport barang

mentah dalam bentuk batuan pasir seperti nikel, bauksit, dan dalam wujud konstat seperti tembaga.

3. Aspek Sosiologis.

- a. Bahan tambang Indonesia merupakan kekayaan bangsa, oleh karena itu harus adanya pembentukan holding BUMN untuk mengoptimalkan pertambangan dan bisa dimanfaatkan oleh secara mudah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- b. Menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat dalam peningkatan kualitas serta taraf hidup dengan pengembangan holding.
- c. Dengan adanya holding mempertahankan dan meningkatkan nilai produk yang dihasilkan, akan memicu masyarakat memproduksi dan mendukung industri-industri baru.
- d. Memberi efisiensi harga produk yang dihasilkan dari barang tambang.

E. Sadd Adz-Dzari'ah

Setiap kejadian yang dibuat secara sadar oleh seseorang semestinya mempunyai tujuan yang jelas, yang jelas tanpa mempersoalkan apa perbuatan yang baik atau buruk, membawa faedah atau tidak. Sebelum melakukan perbuatan bahwa terdapat beberapa tindakan yang terbentuk sebelum ini.⁵⁵

⁵⁵ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana 2008), 446.

Jika seseorang melakukan pembunuhan misalnya, sebelumnya, harus ada beberapa kegiatan seperti senjata untuk membunuh dan mencari peluang untuk melakukan pembunuhan. Pembunuhan adalah kegiatan utama yang dimaksudkan, sementara tindakan lain yang mendahuluinya disebut perantara, jalan atau pengenalan. Sebelum melakukan Zina, ada hal-hal yang mendahuluinya, sebagai rangsangan yang mendorong adulteria dan memberikan kesempatan untuk berzina. Dalam hal ini, lima disebut fakta utama yang disepakati, sementara hal-hal yang mendahului mereka disebut perantara atau pengenalan.⁵⁶

Aktifitas-aktifitas yang diincar oleh seseorang sudah diatur oleh *syara'* dan terbilang ke dalam hukum *taklifi* yang kelima atau istilah lainnya disebut *al-ahkam al-khamsah*. Untuk melaksanakan perbuatan pokok yang dilarang atau dibolehkan, ia harus terlebih dahulu berkompromi dengan perbuatan yang mendahuluinya. Keperluan untuk membuat atau mengelakkan perbuatan yang mendahului tindakan pokok itu, ada cara undang-undang Syara dan tidak teratur secara langsung antara lain:

1. Wudhu adalah pengantar (perantara) untuk sholat, tetapi kewajiban wudhu itu sendiri telah diatur dalam Al-Qur'an. Dalam hal ini, jelas bahwa hukum, untuk pengenalan (menengah) sama dengan hukum pokok, yaitu sama-sama wajib.
2. Menuntut hukum wajibnya berdasarkan hadis Nabi. Tetapi untuk implementasi kewajiban untuk belajar, itu harus dilakukan

⁵⁶ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana 2008), 447.

sebelumnya, seperti mendirikan sekolah. Tetapi membangun sekolah tidak ada dalil hukum secara langsung dan dapat mengatakan bahwa hukum membuat sekolah wajib, bagaimana kewajiban untuk belajar sebagai tujuan menuntut ilmu.

3. Melakukan perzinaan adalah perbuatan yang dilarang yang mesti ditolak, untuk menjauhkan diri dari zina harus ada penghantarnya yang terdahulu yang terjadinya mereka melakukan zina, seperti khalwat (kedua-duanya di tempat yang tenang). Khalwat sebagai tindakan perantara untuk perzinaan sendiri mempunyai sifat haram yang ditetapkan dalam hadits nabi. Dalam hal ini, hukum pendahuluan (perantara) juga dalam tindakan sebenar dituju, yang bermakna sama-sama tidak sah.
4. Membunuh tanpa alasan adalah perbuatan yang menyalahi hukum yang mesti ditolak, untuk itu menjauhkan dari pembunuhan pembunuhan harus mengelakkan perbuatan lain yang boleh membawa kepada pembunuhan, sebagai contoh, memiliki senjata. Namun ketentuan mengenai larangan memiliki senjata tidak ada dalam syariat. Dalam hal ini, jika hukum perbuatan yang mengawali (perantara) adalah bahwa ia memiliki senjata yang jelas haramnya.

Berwudhu adalah perbuatan wajib. Sama juga berkhalwat sebagai penghantar kepada zina yang dilarang oleh agama, hukumnya adalah haram. Masalah seperti ini tidak dibahas oleh para ulama karena hukumnya jelas. Masalah yang dibahas oleh para ulama adalah perantara (Pendahuluan) yang

masih tidak memiliki dasar hukum. Perbutan perantara itu disebut oleh ahli ushul dengan al-zariah⁵⁷.

Kalimat sadd adz-dzariah bersumber dari (frase/idhofah), yaitu sadd dan dzariah. Sadd mengatakan menutup celah dan menutup kerusakan, dan juga berarti mencegah atau melarang. Sedangkan dzariah adalah jalan membawa kepada sesuatu, maknawi (baik atau buruk). Wahbah Zuhaili menginginkan definisi netral, karena itu memilih definisi yang dinyatakan oleh Ibn Qayyim. Definisikan sadd adz-zariah, "melarang dan menolak segala sesuatu yang bisa menjadi sarana untuk menuju keharaman untuk menghindari kerusakan dan bahaya⁵⁸.

Seperti halnya qiyas, dilihat dari sisi aplikasi, sadd adz-dzariah adalah salah satu cara untuk mengambil keputusan hukum Islam (*istinbath al-hukm*). Namun, ada juga ulama yang menawarkan rangkaian diskusi tentang dalil syara' yang belum diterima oleh para ulama. Menempatkan dzariah sebagai salah satu perdebatan penetapan hukum, bukan berarti syara' tidak secara jelas dalam mengatur hukum, meskipun penggunaannya kontroversial. Ketentuan atau klaim bahwa hukum *wasilah* dari perbuatan mematuhi hukum yang ditetapkan oleh syara' untuk perilaku utama, jika secara tegas dilarang.⁵⁹

⁵⁷ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana 2008), 448.

⁵⁸ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, 449.

⁵⁹ Hifdhotul Munawaroh, "Sadd Al- Dzari'at dan Aplikasinya Pada Permasalahan Fiqih Kontemporer," *Jurnal Ijtihad*, no. 1(2018): 68.

Bagi secara logik, apabila seseorang membenarkan perbuatan, juga harus membenarkan semua perkara menyerahkannya. Begitu juga sebaliknya, jika seseorang melarang suatu tindakan, ia pun melarang semua hal yang dapat mereka sampaikan ke segala sesuatu tersebut. Seperti hasil pemikiran Ibnu Qayyim, “ketika Allah melarang suatu hal, maka Allah pun akan melarang dan mencegah segala jalan dan perantara yang bisa mengantarkan kepadanya. Hal itu untuk menguatkan dan menegaskan pelarangan tersebut. Namun jika Allah membolehkan segala jalan dan perantara tersebut, tentu hal ini bertolak belakang dengan pelarangan yang telah ditetapkan”.⁶⁰

1. Pemikiran Hukum Islam Menurut Para Tokoh

Pendapat Ibnu Qayyim, bahwa, “ketika Allah melarang suatu hal, maka Allah pun akan melarang dan mencegah segala jalan dan perantara yang bisa mengantarkan kepadanya. Hal itu untuk menguatkan dan menegaskan pelarangan tersebut. Namun jika Allah membolehkan segala jalan dan perantara tersebut, tentu hal ini bertolak belakang dengan pelarangan yang telah ditetapkan”⁶¹.

Dalam menyusun fiqh islam yang nuansanya keindonesiaan ke dalam hukum formal, pemerintah menyesuaikan situasi dan kultur umat Islam yang ada di Indonesia agar nantinya menghindari

⁶⁰ Hifdhotul Munawaroh, “Sadd Al- Dzari’at dan Aplikasinya Pada Permasalahan Fiqih Kontemporer,” *Jurnal Ijtihad*, no. 1(2018): 70.

⁶¹ Hifdhotul Munawaroh, “Sadd Al- Dzari’at dan Aplikasinya Pada Permasalahan Fiqih Kontemporer,” *Jurnal Ijtihad*, no. 1(2018): 70.

undang-undang yang kontra dengan adat dan kebiasaan masyarakat muslim Indonesia. Untuk itu proses penyusunannya ialah:

- a. Membedah buku fikih madzhab syafi'i.
 - b. Menggunakan perkataan ulama Indonesia dan dijadikan acuan, pengembangan.
 - c. Mengumpulkan yurisprudensi yang terdapat dalam putusan-putusan pengadilan agama yang ada di Indonesia sejak masa dulu hingga sekarang.
2. Studi banding terhadap pelaksanaan dan penegakkan hukum Indonesia di negara Islam⁶².

Masuknya Islam ke Indonesia menurut Hamka adalah penyebaran paham Syafi'i ke kerajaan-kerajaan Islam yang ada di Indonesia⁶³ dan sebelumnya sudah mengalami pembaharuan. Maka dari itu perancang Undang-undang bisa menggunakan dasar dari hukum islam. Dalam pengertian islam bahwa pembuat hukum adalah Allah. Allah menciptakan manusia dan Allah pula menciptakan aturan aturan yang wajib ditaati. Penamaan Allah sebagai satu-satunya pembuat hukum secara haqiqi namun secara nyata ada juga pihak lain yang menetapkan bahwa nabi Muhammad sebagai pencipta hukum. Nabi menetapkan hukum itu sebagai penjelas dari ketetapan Allah⁶⁴.

⁶² Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Hukum Islam Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), 235.

⁶³ Hamka, *Antara Fakta dan Khayal "Tuanku Rao"*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1974) 53.

⁶⁴ Syarifuddin.Amir, *Ushul Fiqh 2*, (Jakarta: Kencana, 2008) 132.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mahkamah Agung dalam mempertimbangkan Uji Materiil Peraturan Pemerintah Tahun 2017 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium.

Mahkamah agung mempunyai kewenangan untuk menguji permohonan keberatan uji materiil yang didasarkan pada Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Pasal 31A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil⁶⁵.

1. Mahkamah Agung Mempunyai Kuasa Untuk Mengadili Uji Materiil

Dalam Putusan Mahkamah Agung Putusan Nomor 7 P/HUM/2018 melakukan pemeriksaan atas gugatannya dan mengadili. Setelah mengadili, terjawabnya jawaban Mahkamah Agung dari permohonan itu Mahkamah Agung mempunyai jawaban Memperkuat BUMN dengan cara konsolidasi, putusan Mahkamah Agung Nomor 21/P/HUM/2017 sebagai acuan putusan ini, jawaban

⁶⁵ Putusan Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018, 73

Mahkamah Agung terhadap bukti para pemohon. bentuk penguasaan negara melalui unit usaha yang dimiliki negara. Pembentukan BUMN tambang yang bermanfaat. Hal ini dijabarkan sebagai berikut:

a. Memperkuat BUMN Dengan Cara Konsolidasi.

Mahkamah Agung mempunyai alasan untuk mempertanggunghkan Peraturan Pemerintah ini karena menurut Mahkamah Agung dengan adanya konsolidasi menimbulkan kekuatan pada BUMN menjadi optimal dalam pengembangan tugas-tugas yang diberikan oleh pemerintah, konsep konsolidasi ini terletak di dalam penggabungan perusahaan-perusahaan yang salah satunya ditunjuk menjadi induk perusahaan yang yang mengontrol anak buahnya, sehingga melakukan pengalihan saham milik negara dari satu atau lebih BUMN kepada BUMN lain atau istilahnya holding menjadikan BUMN menjadi besar sehingga mudah dalam mengontrol⁶⁶.

Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan

⁶⁶ Putusan Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM 2018 44

utamanya mengejar keuntungan. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, di samping usaha swasta dan koperasi. Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN, swasta, dan koperasi melaksanakan peran saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi⁶⁷. Sebenarnya BUMN sebagiannya adalah milik negara, Letak negara dalam pemilikan BUMN terlihat dari penanaman modalnya.

- b. Putusan Mahkamah Agung Nomor 21/P/HUM/2017 sebagai acuan putusan ini.

Selanjutnya, Mahkamah Agung mempunyai alasan sendiri untuk menjawab dari alasan keberatan pemohon, bahwa uji materiil ini sebenarnya ada hubungannya putusan Mahkamah Agung Nomor 21/P/HUM/2017 dengan pengujian materiil Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 44 tahun 2005 tentang tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara pada badan usaha milik negara dan perseroan terbatas dan hasil putusannya ditolak, sehingga hak uji

⁶⁷ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 2003 tentang BUMN Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 429.

materiil tentang Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2017 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium ini Mengacu pada putusan sebelumnya yaitu putusan Mahkamah Agung Nomor 21/P/HUM/2017 Tahun 2016, dan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016 menjadi alasannya dibentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2017 (objek dari permohonan uji materiil).

Tujuan ini adalah sebagai bentuk penguatan kelembagaan dan mekanisme kerja BUMN dalam rangka menghadapi perkembangan perekonomian global, antara lain dengan diberlakukannya Masyarakat Ekonomi ASEAN, maka perlu dilakukan peningkatan terhadap BUMN melalui pembentukan Holding BUMN.

c. Jawaban Mahkamah Agung terhadap bukti para pemohon.

Berlandaskan kedudukan hukum (*Legal Standing*) para pemohon, bahwa para pemohon sudah memenuhi syarat ketentuan dalam berperkara, karena para pemohon adalah gabungan dari badan hukum dan warga negara Indonesia yang telah dirugikan atas pelaksanaan Peraturan Pemerintah. Tetapi Mahkamah Agung berpendapat bahwa pemohon ini tidak ada hubungannya. Bahwa yang dijelaskan dalam Pasal

31 A Ayat (2) Mahkamah Agung mensyaratkan bahwa keberadaan uji materiil ini harus didasarkan dengan adanya kerugian yang dialami oleh para pemohon atas berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan. Artinya keberatan para pemohon uji materiil harus didasarkan pada adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang diderita oleh para pemohon dengan berlakunya ketentuan peraturan perundang-undangan dimaksud atau yang memohon itu adalah pihak yang kepentingannya benar-benar dirugikan.

Namun di sisi lain meskipun yang mengajukan permohonan keberatan bukan dari pihak yang benar-benar dirugikan. Selanjutnya, termohon (pemohon I sampai dengan Pemohon VI) tidak dapat membuktikan atau setidaknya tidak bisa menyajikan data dan informasi yang memperkuat dalilnya bahwa para pemohon menderita kerugian Akibatnya, dapat ditentukan secara wajar dengan pasti bahwa aktual atau potensial tertentu diterbitkannya Peraturan Pemerintah Tahun 2017 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium serta tidak adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang diderita oleh

Para Pemohon dengan berlakunya ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tersebut.⁶⁸

- d. Bentuk penguasaan negara melalui unit usaha yang dimiliki negara.

Negara sebagai penguasa unit usaha, maka BUMN diperkuat agar bisa memaksimalkan tugas dari pemerintah untuk kemanfaatan umum. Namun semakin besarnya kebutuhan yang dialami sekarang harus meningkatkan kinerja agar kebutuhan bisa tetap maksimal. Untuk itu diperlukan konsolidasi BUMN agar kekuatan BUMN dapat bertambah dan dapat digunakan secara optimal dalam menjalankan tugas-tugas yang diberikan Pemerintah⁶⁹.

Keterlibatan negara atas BUMN dalam mengelola mengarahkan pendekatan nasional kepada perusahaan publik agar BUMN tersebut tetap beroperasi sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan mengedepankan kepentingan nasional dan sosial⁷⁰. Disini negara memiliki akses secara langsung dalam memegang BUMN karena mempunyai tugas mengelola kekayaan alam dalam bentuk pengelolaan (*beheersdaad*) dengan cara memiliki saham dengan langsung dalam pengelolaannya. Dengan

⁶⁸ Putusan Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018 40.

⁶⁹ Putusan Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018 44.

⁷⁰ Fahri Hamzah, *Negara BUMN dan Kesejahteraan Masyarakat*, (Jakarta: Yayasan Faham Indonesia, 2007.) 39.

mempertahankan status BUMN, peran strategis Negara tetaplah menyelenggarakan pengelolaan negara sumber daya mineral dan tambang batubara, sekaligus mendukung pencapaian tujuan nasional untuk mencapai kemakmuran negara yang lebih besar. Perusahaan melalui BUMN. Negara tetap dapat memenuhi kewajibannya dan negara tidak kehilangan kewenangan pengawasan dan kepemilikan atas perusahaan publik yang menjadi tugasnya..

e. Pembentukan BUMN tambang yang bermanfaat.

Bahwa tambang Indonesia adalah kekayaan bangsa yang harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk rakyat, namun masih kurang dalam pemanfaatan saat ini. Karena beberapa hasil masih diexport tanpa adanya pengelolaan dan peningkatan nilai tambah. Pemanfaatan bahan tambang di Indonesia juga masih belum pernah melewati teknologi dalam pengelolaannya dan beberapa produk tambang masih dalam bentuk bijih seperti nikel, bauksit dan dalam bentuk konsentrat seperti tembaga.

Pembentukan Holding BUMN Industri Pertambangan (selanjutnya disebut Holding BUMN Tambang) yang terdiri dari PT Inalum, PT Antam, PT Bukit asam dan PT Timah dilakukan melalui skema penambahan Penanaman Modal Negara atau (PNM) yang bersumber dari

saham milik negara pada BUMN pertambangan (inbreng saham) kepada PT Inalum, dimaksudkan untuk mengoptimalkan potensi Indonesia dalam mengolah produk tambang.

Pembentukan Holding BUMN Tambang juga dilakukan sebagai upaya untuk memperkuat dan meningkatkan kontribusi BUMN pertambangan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut⁷¹:

- 1) Pendukung rencana pembangunan dan kemandirian ekonomi masyarakat.
 - a) BUMN adalah industri pertambangan yang memiliki sumber daya dan mineral maupun batubara yang besar namun belum diolah secara maksimal untuk menambah nilai kualitas. Untuk meningkatkan nilai tambah dengan cara hilirisasi. Seperti PT Antam yang memiliki cadangan nikel terbesar keenam di dunia belum dapat memanfaatkan cadangan tersebut secara optimal melalui pengadaan industri pengolahan seperti pengolahan, nikel menjadi *stainless steel*. Hal yang sama terjadi pada pengolahan bauksit menjadi alumina yang seharusnya dapat

⁷¹ Putusan Nomor 7 P/HUM/2018 49.

dilakukan oleh PT Inalum dan PT Antam serta timah oleh PT Timah untuk menghasilkan produk-produk hilir.

- b) Meningkatkan pendanaan dalam holding untuk mendukung terlaksananya program hilirisasi, maka perusahaan yang tergabung dalam BUMN Holding Tambang membutuhkan sumber pendanaan yang besar agar proyek-proyek pengembangan dalam rangka hilirisasi dapat dilaksanakan. Kebutuhan akan pendanaan yang lebih besar dan kuat, selain untuk menopang kebutuhan investasi juga diperlukan oleh perusahaan-perusahaan tersebut untuk melaksanakan proyek-proyek strategis lain, termasuk pengambilalihan saham PT Freeport Indonesia. Dengan pembentukan Holding BUMN Tambang, maka akan tersedia kapasitas pendanaan yang jauh lebih besar dan konsep sinergi antara anggota Holding dapat dijalankan dengan lebih optimal.
- c) Meningkatkan rating BUMN Industri Pertambangan agar lebih kompetitif, sebagai ilustrasi, total aset terbesar dari keempat

perusahaan anggota Holding BUMN Tambang adalah PT Antam. PT Antam masih menduduki posisi ke-25, tertinggal jauh jika dibandingkan dengan perusahaan pertambangan India (Coal India) yang hanya fokus pada satu komoditas yaitu batu bara, dan perusahaan swasta Indonesia, yaitu Adaro Energy yang saat ini menempati posisi ketujuh, Dengan pembentukan Holding BUMN Tambang, diharapkan PT Antam akan mampu mensejajarkan diri dengan kompetitor domestik maupun regionalnya⁷².

2) Manfaat bagi BUMN.

- a) Dengan terbentuknya Holding BUMN Tambang, maka kapitalisasi pasar Holding BUMN Tambang diperkirakan menjadi yang ketiga terbesar di Asia Pasifik.
- b) Terbentuknya Holding BUMN Tambang, relatif akan memperkuat perusahaan-perusahaan tersebut secara individu maupun kolektif dalam menghadapi siklus harga

⁷² Putusan Nomor Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018 Halaman 54.

komoditas, sehingga stabilitas kinerja dapat lebih terjaga.

- c) Peningkatan Posisi Keuangan dan Perbaikan likuiditas.
- d) Sinergi anggota perusahaan dalam Holding BUMN Tambang akan menciptakan efisiensi biaya⁷³.

3) Manfaat Bagi Negara

- a) BUMN dapat dikendalikan secara lebih efektif dengan holding melalui kepemilikan saham seri a Dwi Warna pada anak perusahaan PT Aneka Tambang PT Timah dan PT Bukit asam.
- b) Peningkatan pemasukan negara melalui *dividen*, pajak dan *royalty*. Dengan adanya peningkatan skala bisnis (*scale of business*) serta kapasitas dari Holding BUMN Tambang dan perusahaan yang tergabung di dalamnya dalam melaksanakan kegiatan usahanya, maka pemasukan negara melalui penerimaan dividen, pajak, dan royalti akan meningkat.
- c) Dengan terbentuknya Holding BUMN Tambang yang memiliki posisi keuangan yang

⁷³ Putusan Nomor Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018 Halaman 52.

kuat maka, pengelolaan SDA di Indonesia yang saat ini masih banyak dikelola asing akan secara bertahap dapat dikelola oleh perusahaan milik negara.

- d) Dengan pembentukan Holding BUMN Tambang, program hilirisasi dapat lebih mudah dilaksanakan oleh Holding seiring dengan meningkatnya kemampuan pendanaan dan mobilisasi sumber daya lainnya.
- e) Dengan pembentukan Holding BUMN Tambang, akan terjadi *multiplier effect* dalam pengembangan perekonomian Indonesia, antara lain seperti penurunan angka pengangguran seiring dengan lebih banyaknya pembukaan lapangan kerja baru dari proyek-proyek hilirisasi, menggeliatnya sektor perekonomian khususnya disekitar proyek, dan peningkatan devisa melalui meningkatnya nilai tambah barang ekspor⁷⁴.

4) Manfaat Bagi Masyarakat.

- a) Pengembangan usaha dari Holding akan menciptakan lapangan kerja baru bagi

⁷⁴ Putusan Nomor Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018 Halaman 53

masyarakat yang pada gilirannya berkontribusi dalam peningkatan kualitas serta taraf hidup masyarakat.

- b) Mendukung dan menciptakan industri kecil baru. Dengan pengembangan usaha dari Holding dan peningkatan nilai tambah dari produk yang dihasilkan, akan memicu masyarakat menciptakan industri-industri baru.
- c) Dengan peningkatan nilai tambah produk yang dihasilkan, diharapkan barang yang sebelumnya harus diimpor dapat diperoleh dari produsen lokal. Sehingga, dengan harga bahan mentah (raw material) dan biaya yang lebih efisien, harga produk yang ditawarkan akan menjadi lebih kompetitif⁷⁵.

2. Kesimpulan dari Alasan Mahkamah Agung Perspektif Sadd Adz-Zari'ah.

Sadd Adz-Zariah bermakna menutup jalan terjadinya masalah. Sebelum beranjak ke jawaban Mahkamah Agung, Pemerintah telah membuat Peraturan untuk mengatur kinerja perusahaan dengan cara holding melalui Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017, sebelum diuji materiil peraturan ini memang

⁷⁵ Putusan Nomor Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018 Halaman 54

disengaja dan belum tau apakah menimbulkan manfaat atau mudharat. Sebagai contoh seperti membangun rumah umpamanya, yang harus dilakukan agar rumah itu benar jadi harus dibutuhkan tukang untuk membangunnya dan beberapa fase lainnya seperti alat bangunan dan bahan material, kegiatan pokok dalam hal ini ialah perantara.

Demikian dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 sebagai perantara Pemerintah untuk menata perusahaan tambang. Namun setelah Peraturan Pemerintah Nomor 47 disahkan banyak sekali yang ditemukan dalam segi negatif seperti contoh dengan adanya holdingisasi yang membuat pengalihan sahan dan pindahnya kepemilikan BUMN menimbulkan kerugian bagi negara dengan hilangnya pengawasan. Sebenarnya BUMN yang telah pindah kepemilikan dan modalnya ini badan usaha publik yang mengelola sumber daya mineral dan menggunakan batu bara. Namun menimbang dengan jawaban ini, di atas kita sudah menemukan banyak hal yang tidak beres dengan Peraturan Pemerintah Tahun 2017 Tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium ini. Melihat dampak dan pertentangan Peraturan Pemerintah ini menjadikan jawaban mahkamah Agung ini seolah-olah memang lebih mendukung kepentingan negara ketimbang kepentingan Masyarakat.

Seharusnya sebagai negara bagian yang mengelola Sumber Daya Alam yang ada di Indonesia yang dijelaskan dalam Pasal 33 ayat 2 dan Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa:

“Cabang-cabang yang penting negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara⁷⁶. Dan isi ayat 3 menjelaskan juga bahwa seisi bumi termasuk air, sumber daya, sumber kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat⁷⁷”

Bahwa sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 47 dibuat ada faktor yang menjadikan latar belakang munculnya Peraturan Pemerintah ini. Seperti halnya menuntut ilmu, untuk terlaksanakannya itu harus sekolah dulu. Seperti latar belakang pembuatan Peraturan Pemerintah ini untuk membuat kualitas dan kekuatan BUMN menjadi lebih baik.

Namun dengan banyaknya masalah yang ditimbulkan dan bertentangan juga dengan Norma yang lebih tinggi tingkatannya membuat peraturan ini harus ditutup, bila Peraturan Pemerintah ini tetap saja tidak ada revisi maupun perubahan, bisa saja kemudian hari negara akan mengalami kerugian dan bisa saja pihak yang terkait akan memenuhi unsur pidana. Sehingga bisa saja Peraturan Pemerintah ini bisa dikatakan haram karena telah memenuhi unsur melawan hukum dan berdampak yang sangat merugikan.

⁷⁶ Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷⁷ Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Pandangan Teori Hans Kelsen atas Norma Undang-Undang.

Teori hierarki norma hukum atau bahasa latinnya *stufentheory* adalah teorinya Hans Kelsen. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berurutan dan berlapis yang dimana suatu undang-undang itu berurutan mulai dari undang-undang dasar 1945 sampai Perda yang dijelaskan di Undang-undng Nomor 12 Tahun 2012 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan. Hans Kelsen juga mengatakan bahwa undang-undang itu dibentuk bersumber dan berdasar undang-undang di atasnya, sehingga undang-undang yang di bawahnya itu mengikuti dan selaras dengan di atasnya⁷⁸.

Apabila di suatu negara ingin membuat peraturan wilayah masing-masing, harus berdasarkan dengan undang-undang yang sudah ada sebagai patokan. Karena Indonesia adalah negara hukum dan hukum juga mempunyai tujuan untuk mewujudkan keadilan, menciptakan ketertiban, stabilitas dan kepastian. Tetapi jangan disalahgunakan, hukum untuk mempertahankan kekuasaan, memperkuat ekonomi pribadi sehingga menghilangkan aspek-aspek sehingga cuma menguntungkan pembuat kebijakan sehingga melupakan yang lain. Menurut Satjipto Raharjo asas hukum itu adalah suatu bagian yang paling penting, ibarat jantung yang ada di

⁷⁸ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, (Malang: Setara Press, 2016) 42.

tubuh. Karena asas hukum ini bakalnya menciptakan suatu peraturan hukum⁷⁹.

Di dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018 yang mengajukan Usulan Peninjauan Kembali Kuasa Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 Tentang Penambahan Modal Penanaman Modal Indonesia Menjadi Modal Saham perusahaan PT Indonesia Asahan Alumunium. Dikatakan di putusan tersebut bahwa Peraturan Pemerintah diatas bertentangan dengan undang-undang diatasnya yaitu Undang-undang Keuangan Negara, Undang-undang Minerba dan Undang-undang BUMN. Dapat disimpulkan lagi Peraturan Pemerintah ini bertentangan di atasnya dan bawahnya. Sudah dijelaskan di paragraf atas bahwa yang namanya undang-undang itu harus berurutan dan undang-undang itu dibentuk bersumber dan berdasar undang-undang diatasnya, sehingga undang-undang yang dibawahnya itu mengikuti dan selaras dengan di atasnya. Dan undang-undang juga mempunyai makna yang mempunyai sifat mengikat dalam kehidupan bermasyarakat. Namun tidak pada Peraturan pemerintah ini yang isinya dikatakan bertentangan dengan undang-undang di atasnya. Kalau sudah jelas bertentangan pastinya akan menimbulkan banyak kerugian jika terjadi, apalagi di sini melibatkan masyarakat, sehingga masyarakat yang seharusnya bisa melaksanakan dengan baik malah menjadikan

⁷⁹ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986) 85.

sebaliknya. Peraturan itu seharusnya harus sejalan dengan peraturan di atasnya dan yang lebih dulu ada karena mempunyai tata urutan yang mempunyai konsekuensi. Bahkan setiap Peraturan Perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.⁸⁰ Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh melangkahi peraturan di atasnya. Sudah jelas di Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 undang-undang mempunyai tata urutan. Apabila hal itu terjadi, peraturan di bawahnya atau yang lebih rendah tingkatannya maka dapat dituntut dan dibatalkan, bahkan batal demi hukum⁸¹.

Sudah jelas, Peraturan Pemerintah ini dapat dituntut bahkan batal dalam pembuatannya, di karenakan banyak sekali pertentangan-pertentangan yang ditimbulkan di peraturan pemerintah tersebut. Sehingga jika peraturan tersebut tetap berdiri, bisa saja menimbulkan banyak masalah, kerugian dan lain sebagainya. Maka yang harus dilakukan merancang kembali atau mengubah isi dari Perundang-undangan tersebut. Karena dalam teori Hans Kelsen sendiri juga menyebutkan bahwa Undang-undang itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis yang notabenenya peraturan yang lebih rendah itu harus sejalur dengan undang-undang yang lebih tinggi atau undang-undang yang sudah dulu tercipta. Lalu

⁸⁰ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, (Malang: Setara Press, 2016) 48.

⁸¹ Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, (Malang: Setara Press, 2016) 49.

terdapat juga di Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan. Maka dari itu Undang-undang yang bertentangan itu diuji di mahkamah Agung. Karena Mahkamah Agung satu-satunya pelaksana tertinggi kekuasaan kehakiman, dan di samping Mahkamah Agung ada Mahkamah Konstitusi⁸².

Undang-undang mempunyai fungsi yang mengikat antara undang-undang, mempunyai fungsi kekuasaan terhadap lingkungannya. Menurut Paul Laband kekuatan berlakunya undang-undang terdapat pada isi perintah itu sendiri⁸³. Selanjutnya kekuatan Undang-undang juga dipengaruhi oleh berbagai asas seperti Undang-undang yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang yang lebih tinggi (asas tata jenjang). Bahwa Undang-undang yang lebih tinggi tingkatannya membatalkan Undang-undang yang mempunyai tingkatan yang lebih rendah. Dalam undang-undang yang sama derajatnya dan isi yang dibahas sama maka asas yang berlaku bahwa Undang-undang yang baru membatalkan yang keluar lebih dahulu (*Lex Posterior derogat lex Priori*). Asas ini berlaku dalam Hukum Pidana, karena hukum pidana mempunyai asas yang menyebutkan bahwa bila ada perubahan dan perubahan itu lebih baik maka berlakulah perubahan

⁸² Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*, (Malang: Setara Press, 2016) 224.

⁸³ R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016) 135

itu. Bagi Undang-undang yang bersifat khusus terhadap Undang-undang yang bersifat umum berlaku asas (*Lex Specialis Derogat Lex Generalis*) yang artinya Undang-undang khusus kekuatannya lebih besar daripada yang bersifat umum. Dan yang terakhir Undang-undang mengikat hal-hal yang selanjutnya akan datang. Asas ini mengikat hakim dan tidak berlaku bagi pembentuk Undang-undang, karena Undang-undang ini hanya mempunyai wewenang menetapkan secara tegas bahwa sebuah Undang-undang berlaku surut⁸⁴.

Asas *lex superior derogat legi inferiori* menjelaskan bahwa undang-undang norma atau aturan hukum yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan undang-undang norma atau aturan hukum yang lebih rendah⁸⁵. Definisi ini menjelaskan bahwa konflik norma terjadi apabila dalam satu objek pengaturan terdapat dua norma yang saling bertentangan sehingga terhadap objek pengaturan tersebut hanya dapat diterapkan salah satu norma saja dan mengakibatkan norma lainnya harus dikesampingkan. Berhubungan dengan ini, dikenal juga istilah tumpang tindih pengaturan, yaitu kondisi dimana suatu pengaturan diatur dalam dua peraturan yang berbeda. Kondisi tumpang tindih ini pada dasarnya tidak terlalu menjadi masalah dalam pengaplikasiannya jika pengaturan tersebut tidak

⁸⁴ R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016) 136

⁸⁵ Nurfaqih Irfani, "Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum," *Legislasi Indonesia*, Vol 16 no. 3 (2020): 311.

bertentangan satu dengan yang lainnya. Namun jika ada pengaturan yang tumpang tindih sedapat mungkin harus dihindari⁸⁶. Di samping itu pengaturan tersebut merupakan hal yang mubazir karena tidak mengubah arti pengaturan sebelumnya, mengatur kembali hal yang sudah diatur dengan kurang teliti dan hati-hati dapat menimbulkan perbedaan penafsiran dalam penerapannya. Kelsen mengatakan bahwa dalam sistem hukum itu selalu konsisten saat publikasinya pada tahun 1960.

Dalam arti lain Peraturan Perundang-undangan adalah suatu kata yang digunakan untuk menggambarkan bahwa berbagai jenis hukum, peraturan yang tertulis yang mempunyai sifat mengikat yang dibuat oleh pejabat atau Lembaga yang berwenang. Sekiranya dapat ditegaskan bahwa hukum adalah himpunan peraturan-peraturan yang dibuat oleh yang berwenang, sedang perundang-undangan adalah proses penyusunan dari himpunan peraturan hukum. Dengan demikian dapat memberi kesimpulan bahwa suatu hukum harus diproduksi sebaik mungkin untuk produk hukum⁸⁷.

⁸⁶ Nurfaqih Irfani, "Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum," *Legislasi Indonesia*, Vol 16 no. 3 (2020): 308

⁸⁷ Roy Marthen Moonti, "Ilmu Peraturan Perundang-undangan," *keretakupa*, no 1 (2017): 13

B. Dampak Dari Tetap Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 Perspektif Sadd Adz Dzariah.

Sadd Adz Dzariah terdiri dari kata sadd dan dzari'ah yang artinya menutup jala terjadinya kerusakan⁸⁸. Sehingga dari apa yang telah diperbuat pasti mengandung kebaikan, namun juga tidak luput dari kemudharatan sehingga harus ditolak jika kemudharatan lebih banyak dari kebaikan. Seperti terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017. Melihat bahwa Peraturan Pemerintah ini mempunyai dampak pada BUMN, Negara dan Masyarakat maka dijabarkan sebagai berikut:

1. Latar Belakang Permohonan Uji Materiil Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Indonesia Asahan Aluminium.

Hal yang menyebabkan Peraturan Pemerintah Nomor 47 diajukan uji materiil⁸⁹ ke Mahkamah Agung karena adanya 3 Undang-Undang yaitu Undang-Undang Keuangan Negara, BUMN dan Minerba yang merasa dilangkahi isinya. Letak kesalahannya yaitu:

⁸⁸ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* 2, 449.

⁸⁹ Uji materiil ialah adalah bentuk wewenang dalam hal menyelidiki dan menilai. Objek yang dinilai berupa isi dari Peraturan perundang-Undangan untuk di selidiki atau dinilai apakah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau tidak derajatnya dan dalam kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) bisa mengeluarkan sebuah peraturan tertentu. Baca H.R. Sri Soemantri M. Hak Uji Material di Indonesia, (Bandung: Alumni, 1997), 11.

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 47 bertentangan dengan Undang-Undang Keuangan Negara.

Bunyi Pasal 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2011:

"Negara Republik Indonesia melakukan penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2014 tentang Penetapan PT Indonesia Asahan Aluminium Sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium".

Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari Pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam⁹⁰.

Sedangkan bunyi Pasal 24 ayat 2 Undang-Undang Keuangan Negara berbunyi:

"Pemerintah dapat memberikan pinjaman, hibah, penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman atau hibah dari perusahaan negara atau daerah.

Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD⁹¹".

Bahwa dijelaskan perolehan modal PT Indonesia Asahan Aluminium dari perusahaan yaitu PT Aneka Tambang PT Timah dan PT Bukit asam yang terdapat pada

⁹⁰ Pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium.

⁹¹ Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Peraturan Pemerintah nomor 47 tahun 2017 negara melakukan pengalihan anggaran modal yang pada akhirnya dialihkan pada PT Indonesia Asahan Aluminium sehingga terjadilah pertentangan dengan Pasal 24 Undang-Undang Keuangan Negara. Berlandaskan pada Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Keuangan Negara tersebut bahwa sudah tertulis dengan jelas jika memberikan pinjaman, hibah, penyertaan modal ke perusahaan atau daerah terlebih dahulu harus lewat APBN atau APBD, begitupun sebaliknya jika menerima pinjaman atau hibah harus terlebih dahulu melewati APBN. Hal ini juga sudah dijelaskan juga di Pasal 1 ayat 10 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milk Negara:

Bahwa kekayaan negara yang akan diberikan kepada badan usaha bersumber dari Anggaran Pendapatan belanja negara atau APBN⁹²

Penyerahan ini pemerintah harus memberikan laporan kepada Badan Pemeriksa Keuangan⁹³ salinan

⁹² Pasal 1 ayat 10 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milk Negara

⁹³ Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemeriksaan laporan keuangan (*financial audit*) perusahaan dimaksudkan untuk memperoleh opini auditor atas kewajaran laporan keuangan dan perhitungan tahunan perusahaan yang bersangkutan. Opini auditor atas laporan keuangan dan perhitungan tahunan dimaksud diperlukan oleh pemegang saham atau Menteri antara lain dalam rangka pemberian pembebasan atau pelepasan pertanggungjawaban (*acquit et decharge*) Direksi dan Komisaris atau Dewan Pengawas perusahaan.

penyertaan atau perolehan setiap ada transaksi pinjaman atau hibah yang telah dilakukan negara kepada pereroan yang bersangkutan, hal ini termasuk pengawasan negara pada instansi berupa perseroan yang semuanya atau separuh modalnya milik negara.

Sudah jelas dari undang-undang keuanan negara bahwa penyertaan modal harus ditetapkan pada APBN. Perbuatan ini juga tidak saat waktu pembelian modal saja namun berlaku juga bagi pemberian anggaran yang awalnya dari pengalihan saham. Apabila saham kepunyaan negara yang berupa BUMN dialihkan ke BUMN maka akan mempengaruhi berubahnya hak kepemilikan dan mempengaruhi kedudukan BUMN dan harta BUMN, sehingga perlu sekali penyertaannya terlebih dahulu dalam APBN. Bahwa pada kali ini Pemerintah selaku pemilik saham di BUMN tidak dengan sekenanya memindahkan secara pribadi penanaman modal negara di BUMN untuk dipindahkan di BUMN harus di proses penetapan dalam APBN. Karena bentuk pengelolaan keuangan dan kekayaan pemberian modal harus ditetapkan dalam APBN bagaimanapun pemberiannya.

Bahwa adanya penetapan dalam APBN atas penambahan penyertaan modal negara tersebut, karena

Peraturan pemerintah ini yang mengatur pemberian saham Negara pada PT Aneka Tambang PT Timah dan PT Bukit asam ke PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) sehingga mengakibatkan perubahan status pada ketiga BUMN tersebut dan perubahan ini bisa mengakibatkan pelanggaran hukum dan kejelasan keuangan ketiga BUMN. Maka dari itu kegiatan yang berhubungan dengan uang harus APBN agar nanti kedepannya bisa jelas sesuai prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik. Pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan secara rinci dengan undang-undang, pelaksanaannya dijelaskan lebih lanjut dengan keputusan Presiden sebagai pedoman bagi kementerian negara atau lembaga dalam pelaksanaan anggaran. Penjelasan dalam keputusan Presiden tersebut terutama menyangkut hal-hal yang belum dirinci di dalam undang-undang APBN, seperti alokasi anggaran untuk kantor pusat dan kantor daerah kementerian negara atau lembaga, pembayaran gaji dalam belanja pegawai, dan pembayaran untuk tunggakan yang menjadi beban kementerian negara atau lembaga. Selain itu juga yang dimaksud meliputi alokasi dana perimbangan untuk provinsi, kabupaten atau kota dan alokasi subsidi sesuai dengan keperluan perusahaan atau badan yang

menerima⁹⁴. Tidak ada pengecualian pada pasal 24 ayat 1 dan 2 UU Pembiayaan Utama, dan tidak ada ketentuan lain yang mengatur atau memperbolehkan penyertaan modal melalui pengalihan saham utama BUMN kepada BUMN lain sudah sangat jelas. Itu bisa dilakukan tanpa melalui APBN. Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan pasal 24 ayat 1 dan 2 Undang-undang Keuangan Negara:

“Seluruh kegiatan penyertaan modal negara harus ditetapkan dalam APBN tanpa terkecuali dan setiap adanya transaksi pinjaman atau hibah keuangan harus juga melibatkan badan pemeriksa keuangan. bahwa laporan pertanggung-jawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaknya terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah⁹⁵”.

Maka sudah jelas dan tidak ada interpretasi lain, apakah kepemilikan modal utama berasal dari aset utama atau dari aset utama yang terpisah berupa saham BUMN yang sudah ada, harus ditentukan terlebih dahulu dengan APBN. Dengan diperiksanya laporan keuangan pemerintah pusat oleh Badan Pemeriksa Keuangan setelah itu melaporkan hasil pemeriksaan kepada DPR. Kecuali DPR

⁹⁴ Penjelasan Pelaksanaan APBN dan APBD Undang-undang Nomor 17 Tahun 2002 tentang Keuangan Negara 26.

⁹⁵ Pasal 24 ayat 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2002 tentang Keuangan Negara

dan Pemerintah mengubah Undang-undang Keuangan Negara tersebut.

Bahwa dengan adanya pasal-pasal yang sudah jelas dalam Undang-undang Keuangan Negara “yang mengharuskan ditetapkan dalam APBN”, namun masih juga dilanggar dan tidak dilaksanakan, apabila di esok hari kemudian negara mengalami kerugian, maka pengalihan modal dengan cara penyertaan saham ini jelas merupakan perbuatan pidana korupsi, di karenakan sudah cukup mengisi ciri-ciri tanda pelanggaran hukum dan negara mengalami terjadinya rugi. Hal ini menandakan negara atau daerah mengalami kerugian atas perbuatan melawan hukum secara disengaja. Kerugian yang diderita ini.

Dengan demikian keuangan negara memiliki arti adalah semua hak dan kewajiban bangsa memiliki nilai moneter, seluruh uang atau barang-barang dagangan yang dapat digunakan dalam barang milik Negara dalam melaksanakan hak dan kewajiban, semua wewenang dan kewajiban pemerintah yang dapat diukur secara finansial, termasuk kebijakan dan praktik pajak, keuangan, dan manajemen aset yang terpisah, sesuatu yang berbentuk uang atau barang yang dapat dijadikan barang milik negara pada saat melaksanakan hak dan kewajiban tersebut. Jadi objek

yang disebutkan di atas yang status kepemilikannya milik negara atau dipegang penuh oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara atau daerah dan badan lain yang bersangkutan dengan keuangan negara itu milik negara, entah dari sisi proses, rangkaian kegiatan yang mulai dari perumusan sampai pengambilan kebijakan dan pertanggungjawaban⁹⁶.

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 47 bertentangan dengan Undang-Undang BUMN.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017

Pasal 4 yang berbunyi:

“Status Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk., Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk., dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit asam Tbk berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas”

“Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium menjadi pemegang saham PT Aneka Tambang Tbk., PT Timah Tbk., PT Bukit asam Tbk., dan PT Freeport Indonesia⁹⁷”

Dalam Undang-Undang BUMN Pasal 2 ayat (1)

huruf a yang berbunyi:

⁹⁶ Penjelasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Undang-undang Nomor 17 Tahun 2002 tentang Keuangan Negara 22

⁹⁷ Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium

“Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah: memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya⁹⁸”

Bahwa sudah dijelaskan di atas bahwa ketiga perusahaan tersebut menjadi swasta dan negara tidak memiliki hak atau kewenangan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 Pasal 4. Apalagi salah satunya tugas BUMN itu menciptakan penyediaan barang dan jasa yang bermanfaat dan memiliki kualitas tinggi dan memadai bagi banyak orang yang memanfaatkan. Pada tiga perusahaan tersebut maka tidak bisa lagi memberikan sumbangan untuk negara, menciptakan kemanfaatan umum karena sudah jelas ketiga perusahaan tersebut sudah pindah statusnya, pindah hak-hak kepemilikannya, dan penyertaan modalnya sehingga apapun yang didapat oleh ketiga perusahaan tersebut larinya bukan ke negara melainkan ke induknya, karena induknya sekarang mempunyai kekuasaan atas ketiga exs BUMN tersebut. Bila negara ingin memperoleh hasil dari ketiga perusahaan tersebut maka tidak bisa kecuali pemberian dari perusahaan induk.

⁹⁸ Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN

Sehingga PT Timah, PT Aneka tambang dan PT Bukit asam tidak lah menjadi BUMN sehingga tidak harus patuh pada Undang-undang BUMN melainkan patuh pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Sayangnya ketiga perusahaan tersebut menjadi perusahaan swasta dan lebih cocok ketiga perusahaan tersebut menjadi BUMN karena dengan apa yang diatur dalam UU BUMN mempunyai banyak hal positif dalam peran, fungsi dan tata kelola.

Sebenarnya BUMN sebagiannya adalah milik negara, letak negara dalam pemilikan BUMN terlihat dari penanaman modalnya. Namun jika modalnya dialihkan yang ada akan hilangnya status BUMN yang modalnya dialihkan menjadi perusahaan swasta dan menjadikan BUMN yang terpilih menjadi induk dapat menerima pengalihan saham. Namun bila sudah dibentuk holdingisasi maka akan berubah status hukumnya menjadikan swasta dan dipimpin oleh induk BUMN. Jadi hal ini berdampak pada kepemilikan dan pengawasan negara.

Tujuan pembentukan peraturan Pemerintah ini adalah sebagai bentuk penguatan kelembagaan dan mekanisme kerja BUMN dalam pengembangan perekonomian global, antara lain berlakunya Masyarakat

Ekonomi ASEAN, maka harus diperlakukannya peningkatan terhadap BUMN melalui pembentukan Holding BUMN. Namun jika melakukan sesuatu namun menimbulkan masalah yang cukup beresiko, maka harus dihentikan karena nanti akan bertentangan dengan apa yang sudah ditulis sebelumnya dan apa yang bersangkutan juga bisa merasakan efek kerugian juga.

Menurut Ridwan Khairandy bahwa pada dasarnya istilah *good corporate governance* menjurus kepada bagaimana mengelola perusahaan tersebut agar menjadi baik, benar dan penuh integritas⁹⁹. Dengan demikian maka pengelolaan BUMN dilakukan berdasarkan *bussines judgement rules* untuk menerapkan *good corporate governance* dengan tujuan memakmurkan rakyat dan untuk mengoptimalkan perannya maka BUMN harus konsisten.

- c. Peraturan Pemerintah Nomor 47 bertentangan dengan Undang-Undang Minerba.

Isi dari pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 47

Tahun 2017 berisikan:

“Dengan pengalihan saham Seri B, negara melakukan kontrol terhadap Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk., Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk., dan

⁹⁹ Ridwan Khairandy dan Kamelia Malik *Goog Corporate Governance Perkembanganpemikiran dan Implementasinya di Indonesia dalam Perspektif Hukum*, Yogyakarta: Total Media, 2007, 72

Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit asam Tbk. melalui kepemilikan saham Seri A dwi warna dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar”¹⁰⁰

Sedangkan bunyi Pasal 4 ayat (1) berbunyi:

“Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat¹⁰¹”

Bahwa pasal 1 Peraturan Pemerintah bertentangan dengan Pasal 4 ayat 1 Undang-undang Minerba yang terdapat pada Pasal 4 ayat 1 Undang-undang Minerba dan Pasal 33 ayat 2 dan ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Isi dari pasal 3 Peraturan Pemerintah nomor 47 tahun 2017 tersebut berbunyi dengan adanya pengalihan saham seri B yang meliputi PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam sehingga negara mengutus Perusahaan induk PT Indonesia Asahan Aluminium untuk mengontrol 3 saham seri B dan yang terdapat di Undang-undang Minerba berisikan bahwa bila batubara dan mineral adalah kekayaan alam yang tidak bisa diperbarui dan merupakan kekayaan dalam negeri, sehingga

¹⁰⁰ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium

¹⁰¹ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

hal tersebut harus dikelola oleh negara dalam mensejahterakan masyarakat.

Penjelasan di atas menjelaskan BUMN menjadi industri pengurus atas kekayaan alam, ini merupakan industri sangat krusial dan yang harus dikelola dan dimanfaatkan oleh negara dengan sebesar-besarnya untuk masyarakat. Seperti PT Aneka Tambang PT Timah dan PT Bukit asam. Ketiga BUMN tersebut bagian BUMN yang bergerak dalam pengelolaan mineral dan tambang batubara.

Hubungan BUMN dengan sistem penguasaan negara adalah kalau UUD 1945 mengutus negara dalam menjalankan kebijakan dan tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi manajemen dilaksanakan melalui mekanisme kepemilikan saham atau dengan partisipasi langsung dalam pengelolaan perusahaan publik atau perusahaan publik sebagai entitas peserta.

Tetapi dijelaskan dalam peraturan pemerintah pasal 3 bahwa saham negara yang berada di PT Aneka Tambang PT Timah dan PT Bukit asam dialihkan ke PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero). Namun apabila dialihkannya seluruh saham negara negara punya ke BUMN lain

akibatnya negara tidak lagi memegang saham langsung (*direct ownership*) di tiga BUMN yang fokus pengelolaannya dalam bijih dan batu bara. Kurangnya kuasa secara langsung ini dapat mengakibatkan hilangnya kontrol nasional bagi sumber daya alam, seperti yang dijelaskan dalam Pasal 4, ayat 1 dan 2 UU Minerba:

“Sumber daya alam mineral dan batubara itu sumber daya alam yang tidak dapat terbaharui dan hal ini menjadi sumberdaya alam yang sangat penting, sehingga harus dikelola dengan semaksimal mungkin yaitu dengan cara pengelolaannya yang harus dipegang langsung oleh negara lebih tepatnya dipegang pemerintah atau pemerintah daerah untuk fungsi sebesar-besarnya untuk rakyat¹⁰²”

Sedangkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

“Bahwa kalau cabang-cabang yang penting yang ada di negara dan mempengaruhi hajat hidup orang banyak maka harus dikuasai oleh negara¹⁰³”

Sehingga dengan adanya peraturan pemerintah ini menjadikan 3 BUMN PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam yang awalnya milik negara berubah status menjadi tidak lagi BUMN sehingga negara tidak ada campur tangan dalam pengawasan dan diambil alih oleh perusahaan

¹⁰² Pasal 4 ayat 1 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara.

¹⁰³ Pasal 33 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Induk PT Indonesia Asahan Alumunium. Sehingga negara kalua ingin mengetahui dari 3 saham tersebut melauai perusahaan induk dan kemanapun induk mau melakukan sesuatu, anak perusahaan harus ikut induknya termasuk peraturan-peraturannya.

Dengan berkurangnya akses negara dalam mengawasi kinerja 3 perusahaan tersebut yang sudah tidak menjadi BUMN, maka berkurangnya juga pengawasan dari DPR RI juga. Memang pada dasarnya BUMN juga termasuk objek pemeriksaan utama oleh Badan Pemerikasa Keuangan (BPK) RI. Sebenarnya menurut Undang-undang dasar republik Indonesia tahun 19945 pasal 23 ayat 4 menjelaskan juga bawha:

“Untuk masalah keuangan negara maka dibentuklah suatu Badan Pemeriksa Keuangan dan hasil yang diperoleh akan diberitahukan kepada DPR RI¹⁰⁴”

Sudah jelas di UUD 1945 bahwa sesuatu yang berhubunga dengan uang maka BPK ikut terlibat, namun jika dilanggar bisa mengakibatkan menghambat penegakan hukum bila dari salah satu anak BUMN melanggar tindakan pidana. Hal ini terjadi karena adanya masalah titpisnya

¹⁰⁴ Pasal 23 ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemisahan pemberian modal negara dengan modal korporasi dalam suatu holding.

Tabel 2 Perbandingan Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah

No	Perundang-Undangan	Bunyi	Keterangan
1	Peraturan Pemerintah Nomor 47 Pasal 1 dan 2	- Indonesia memberikan modal ke PT Indonesia Asahan Aluminium dari pengalihan perusahaan PT Aneka Tambang. PT Timah dan PT Bukit asam.	- Apabila saham milik negara pada BUMN dialihkan maka mengakibatkan berubahnya hak kepemilikan dan status,
	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 24 ayat 2	- Pemerintah dapat menerima pinjaman, subsidi, penyertaan modal, dan pinjaman atau hibah dari bisnis nasional atau lokal, tetapi harus diputuskan oleh APBN.	- Jika masih dilanggar maka negara mengalami kerugian, karena memenuhi ciri-ciri melawan hukum dan menimbulkan kerugian negara.
2	Peraturan Pemerintah Nomor 47 Pasal 4	- PT Aneka Tambang. PT Timah dan PT Bukit asam berubah menjadi perusahaan biasa dan tunduk pada UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.	- Hilangnya status BUMN pada PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam sehingga tidak bisa memberikan sumbangan untuk negara dan menciptakan kemanfaatan umum.
	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.	- Maksud didirikannya BUMN adalah memberi sumbangan bagi kemajuan ekonomi negara dan penerimaan nasional.	- Berdampak terhadap kepemilikan dan pengawasan negara, karena BUMN milik negara.

3	Peraturan Pemerintah Nomor 47 Pasal 1	<ul style="list-style-type: none"> - Dengan pengalihan saham PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam, PT Indonesia Asahan Aluminium. melaksanakan pengawasan menggantikan negara. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bahwa SDA tidak terbaharukan harus dikelola langsung oleh negara. - Menjadikan PT Indonesia Asahan Aluminium sebagai pengawas mengakibatkan negara tidak bisa mengawasi sehingga bertentangan - Negara mempunyai BPK untuk mengawasi pemeriksaan keuangan dan bisa mengakibatkan menghambat penegakan hukum bila dari salah satu anak BUMN melakukan tindak pidana.
---	---------------------------------------	---	---

Demikian penjabaran diatas perihal beberapa norma yang bertentangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Minerba. Bukan berarti ke tiga Undang-Undang yang ditentang itu tidak berhubungan, dengan setiap Pasal-Pasal yang ada, pasti akan sama isinya dengan Undang-Undang lain seperti Undang-Undang Keuangan Negara BUMN dan Minerba, kedua Undang-Undang ini memiliki hubungan.

Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Minerba mempunyai kesamaan makna dan objeknya. Persamaan makna dalam Undang-Undang BUMN menyebutkan bahwa BUMN mempunyai peran untuk mengembangkan perekonomian untuk kesejahteraan masyarakat, lalu dalam Undang-Undang Minerba juga bahwa sumber daya alam yang tak terbaharukan mempunyai peran penting untuk kesejahteraan rakyat dan bisa meningkatkan perekonomian nasional. Lalu objek yang mengikuti peraturan ini juga, ada beberapa perusahaan BUMN dan kegiatan usaha pertambangan pasti berpedoman pada Undang-Undang BUMN dan Minerba. Sama-sama mempunyai misi kesejahteraan masyarakat, seharusnya tidak ada aturan ke 3 yang memisahkan antara 2 Undang-Undang tersebut, jikalau adanya pihak ke 3 maka bisa menyebabkan masalah. Bahwa Mahkamah Konstitusi pun pernah menuliskan di putusannya Nomor 36/PUU-X/2012 halaman 101 bahwa negara mempunyai peran utama dalam pengelolaan secara langsung atas SDA yang terkandung melalui BUMN. Maka dari itu SDA yang tidak terbaharui dikelola langsung oleh negara melalui BUMN.

Undang-Undang BUMN dengan Undang-Undang Keuangan Negara mempunyai persamaan dalam hal keuangannya. Perusahaan Negara yang disebut juga BUMN mendapatkan modal yang berasal dari negara melalui negara yang berasal dari kekayaan negara yang

dipisahkan. Pemberian modal BUMN secara langsung diberikan kepada negara melalui anggaran yang dipisahkan dalam APBN¹⁰⁵. Pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam modal BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung negara ke dalam modal BUMN tersebut, sehingga setiap penyertaan tersebut perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah¹⁰⁶. Badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman atau hibah atau penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman atau hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD¹⁰⁷. Bahwa saat kekayaan negara berubah menjadi kekayaan negara yang dipisahkan berubah menjadi saham negara pada BUMN yang dikelola secara korporasi yang sehat (*good corporate governance*) berarti ada perubahan bentuk dalam lingkup hukum publik tapi hukum privat. Disini pemerintah adalah pemegang saham pada BUMN memberikan modalnya lewat APBN. Penetapan dalam APBN atas penyertaan modal yang berasal dari APBN merupakan wujud dari prinsip akuntabilitas pengelolaan keuangan atau kekayaan negara atas keputusan terhadap penyertaan modal negara. Penetapan dalam APBN agar dapat

¹⁰⁵ Pasal 1 Ayat 10 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

¹⁰⁶ Pasal 4 Ayat 3 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 429

¹⁰⁷ Penjelasan Nomor 7 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

dipertanggungjawabkan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik.

2. Mengakibatkan kerugian terhadap BUMN.

Kerugian yang ditimbulkan atas Peraturan Pemerintah ini yaitu menghilangkan status BUMN menjadi BUMS. Dengan tetap menjadi BUMN PT Aneka Tambang, PT Timah, dan PT Bukit asam memiliki peran strategis sebagai kewenangan untuk melaksanakan penguasaan nasional atas sumber daya alam mineral dan tambang batubara, membantu pencapaian tujuan nasional untuk mencapai kemakmuran yang sebesar-besarnya. Kepemilikan negara atas BUMN memungkinkan negara untuk mengakses langsung BUMN tersebut sehingga dapat terus dijalankan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan tetap mengurus kepentingan negara dan masyarakat.

Tidak hanya perubahan status, namun juga hilangnya kepemilikan negara terhadap perusahaan PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam yang tunduk sepenuhnya menurut Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang melanggar pada pasal 66 Undang-undang BUMN. Padahal PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam perusahaan adalah bagian penting dalam pengelolaan sumber daya alam dan dengan hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 ini mengakibatkan pengurangan jumlah perusahaan negara atau BUMN

dan pengelolaan sumber daya alam di negara yang sudah dijelaskan dalam UUD 1945 pasal 33. Sudah dijelaskan dalam pasal 66 Undang-Undang BUMN bahwa pemerintah dapat memberikan pekerjaan khusus untuk BUMN untuk memanfaatkan sumber daya alam yang terkandung di Indonesia. Untuk bisa digunakan umum dan tidak mengubah maksud dan tujuan kegiatan, BUMN mempertahankan statusnya atas pengelolaan sumber daya alam dan akhirnya bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Menurut isi peraturan pemerintah pasal 4 bahwa adanya pengalihan modal kepada BUMN sehingga mengakibatkan berubahnya status perusahaan BUMN PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam berubah menjadi perseroan terbatas yang patuh sepenuhnya pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2017 tentang Perseroan Terbatas dan berubahnya status BUMN menjadi BUMS PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam sekarang ini menjadi anak perusahaan holding BUMN. Konsekuensi dalam bentuk holding maka segala kebijakan, peraturan dan lain-lainnya bagi anak perusahaan tergantung BUMN induknya. Bahwa dengan telah hilangnya status BUMN pada PT Aneka Tambang, PT Timah, dan PT Bukit asam, dan selanjutnya tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, maka telah terjadi swastanisasi BUMN karena dengan tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang

Perseroan Terbatas yang artinya sama dengan perusahaan swasta lainnya dalam ranah hukum privat.

Dengan hilangnya status perusahaan PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam yang menjadi perusahaan swasta dan dipimpin oleh PT Indonesia asahan Alumunium, maka perusahaan swasta yang tunduk pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas maka beda dengan induknya yang masih BUMN, sehingga tidak bisa diberikan tugas khusus oleh pemerintah. Tetapi jika tidak ada holdingisasi, maka perusahaan PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam masih tetap menjadi BUMN dan masih bisa menjalankan tugas dari pemerintah seperti melakukan PSO (*Public Service Obligation*), mendukung pemerintah dalam memenuhi kebutuhan rakyat dan mendistribusikan barang penting yang sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan persaingan Usaha Tidak Sehat dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Selain itu juga dapat melakukan pengelolaan sektor strategis seperti pengelolaan suber daya alam karena sesuai tugas dalam aspek pengelolaan sebagai bentuk bahwa negara menguasai dalam aspek penguasaan pengelolaan yang dilakukan BUMN. Dengan tidak jadinya BUMN pada PT Aneka

Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam sudah hilang tanggung jawab apa yang disebutkan di atas itu¹⁰⁸.

Proses privatisasi ketiga eks BUMN itu berlanjut dengan pengalihan seluruh saham milik negara di PT Aneka Tambang PT Timah dan PT Bukit asam. Setelah menjadi anak perusahaan, perusahaan induk dapat menjual saham dari ke 3 perusahaan tersebut tanpa negara mengetahui itu. Penambahan modal negara kepada PT Indonesia Asahan Aluminium dari pengalihan saham PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit Asam sehingga berpotensi dijualnya tanpa pemberitahuan kepada negara yang dapat mengakibatkan privatisasi. Bahwa privatisasi itu sendiri dapat terjadi dalam bentuk atau minimal dalam pengambilan keputusan (*decision making*) pernyataan oleh Prof. Dr. Sri Edi Swasono dalam putusan mahkamah konstitusi¹⁰⁹. Sehingga apabila terjadi perubahan dalam pengambilan keputusan pada suatu BUMN sebagai akibat pelaksanaan pengalihan saham milik negara tersebut, maka sejatinya sudah terjadi privatisasi. Dengan demikian, pengalihan saham milik negara kepada BUMN akan berakibat perubahan dalam pengambilan keputusan pada BUMN tersebut, sehingga dengan demikian pengalihan saham pemerintah tersebut merupakan privatisasi.

¹⁰⁸ Putusan Nomor Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018 Halaman 30

¹⁰⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 188

3. Mengakibatkan kerugian terhadap Negara.

Bawasannya juga sebuah BUMN yang pada dasarnya harus dimiliki seluruhnya oleh negara dengan cara penyertaan langsung yang sesuai dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN pasal 1 ayat 2. Namun setelah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 47 menimbulkan perubahan yang dasarnya PT Aneka Tambang, PT Timah dan PT Bukit asam dapat tugas khusus dari Pemerintah. Dengan telah menjadi anak perusahaan holding BUMN untuk pengelolaan aset strategis, pemberian konsesi khusus pengelolaan sumber daya alam, atau penunjukkan langsung untuk pekerjaan proyek-proyek tertentu menjadi tidak dapat dilaksanakan. Andai pun dilaksanakan akan menjadi masalah hukum pidana di kemudian hari. Jadi secara otomatis adanya peraturan pemerintah ini telah membentuk holding.

Dengan hilangnya status BUMN pada PT Aneka Tambang, PT Timah, dan PT Bukit asam maka akses negara dan publik terhadap eks BUMN menjadi berkurang. Negara akan kehilangan fungsi pengawasan terhadap 3 BUMN PT Aneka Tambang, PT Timah, dan PT Bukit asam yang berubah statusnya menjadi perusahaan swasta. Sudah dijelaskan diatas bahwa PT Aneka Tambang, PT Timah, dan PT Bukit asam tetap menjadi BUMN maka pengawasan negara masih bisa mengontrol dengan cara lewat BPK (Badan Pengawasan Keuangan). Karena untuk memeriksa

masalah pengelolaan uang dan tanggung jawab tentang uang, maka badan yang terlibat adalah BPK atau Badan Pengawasan Keuangan¹¹⁰.

Penguasaan negara melalui penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara juga ditegaskan oleh Prof. Bagir Manan dalam buku *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi*. Negara telah memperluas ruang lingkup definisinya di bawah kendali atau kendalinya, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 33 ayat 2 dan 3.¹¹¹. Dan dipasal 33 di ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa bidang produksi yang penting bagi negara dan mempengaruhi kebutuhan masyarakat harus dikuasai oleh negara meliputi tanah, air dan aset yang terkandung di negara tersebut sebesar mungkin untuk masyarakat Indonesia. PT Aneka Tambang PT Timah dan PT Bukit asam adalah perusahaan yang mengelola kekayaan alam berupa sumber daya mineral, timah, batubara yang sangat penting bagi permintaan masyarakat dan keuntungan negara sehingga negara harus menguasai secara langsung, bukan melalui pihak ke tiga.

4. Mengakibatkan kerugian terhadap Masyarakat.

Dampak yang masyarakat alami dari Peraturan Pemerintah Peraturan Pemerintah Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan

¹¹⁰ Masdar Farid Mas'udi, *Syariah UUD 1945 Perspektif Islam*, (Jakarta: PT Pustaka Alvabet, 2013), 169.

¹¹¹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju 1995), 12.

Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium adalah bahwa sumber daya alam yang penting salah satunya untuk masyarakat Indonesia. Bahwa PT Aneka Tambang PT Timah dan PT Bukit asam adalah perusahaan yang mengelola kekayaan alam berupa sumber daya mineral, timah, batubara. Dan adanya Peraturan Pemerintah ini mengkhawatirkan tidak sejahtera dan memperlakukan tidak adil kepada rakyat. Karena sudah ada di pancasila dan UUD 1945 mewujudkan adil dan makmur dan mencapai tujuan masyarakat yang sejahtera. Dalam hal ini rakyat memberikan amanah kepada negara melalui penyertaan modal dalam bentuk BUMN yang mengelola terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang ada di Indonesia.

Namun adanya swastanisasi BUMN dengan pengalihan saham yang berakibatnya perusahaan yang mengelola kekayaan alam yang sangat penting menjadi swasta dan kontrol negara menjadi berkurang. Padahal PT Aneka Tambang PT Timah dan PT Bukit asam adalah cabang industri manufaktur yang penting dikelola oleh negara dan harus dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bahwa hal ini menjadikan negara tidak memiliki langsung pada BUMN tersebut. Sehingga tujuan untuk rakyat menjadi tidak terpenuhi dan rakyat bisa saja tidak memungkinkan memperoleh dan menikmati apa yang terkandung

dalam bumi. Hal ini bertentangan juga dengan tujuan negara yaitu pelaksanaan kebijakan dan tindakan pengendalian, regulasi, pengelolaan, dan pengawasan. Maka dari itu sudah jelas bahwa negara mempunyai fungsi utama sebagai penguasaan dalam pengelolaan harus melalui keterlibatan langsung dalam mengelola BUMN. Oleh karena itu, perlu dijaga rasio kepemilikan langsung BUMN pengelola batu bara dan sumber daya mineral. Termasuk PT Aneka Tambang PT Timah dan PT Bukit asam yang dimiliki langsung oleh negara.

Seiring dengan berlanjutnya PT Aneka Tambang PT Timah dan PT Bukit Asam menjadi BUMN, mereka menjalankan peran strategis dalam menjalankan penguasaan nasional atas sumber daya alam di bidang pertambangan dan batubara, sekaligus membantu pencapaian tujuan nasional untuk sebesar-besar kemakmuran masyarakat. Kepemilikan negara atas BUMN memastikan bahwa negara memiliki akses langsung ke BUMN dan tetap berfungsi sesuai dengan tujuannya serta untuk menjaga kepentingan negara dan masyarakat.

Mungkin rakyat belum bisa mengelola sendiri, maka dari itu negara membuat badan usaha yang mempunyai tugas utama mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang sudah ada untuk kesejahteraan masyarakat. Jika sudah terbentuknya BUMN tersebut maka juga ada peraturan lagi yang mengatur bagaimana

kinerja BUMN tersebut kedepannya dan pokok-pokok dasar tidak sampai dilupakan salah satunya yang terdapat di Undang-undang BUMN menyebutkan bahwa BUMN memberikan mafaat berupa barang atau jasa yang berkualitas tinggi dan memadai untuk memenuhi hajat hidup orang banyak.

5. Pandangan Sadd Adz-Dzariah.

Sadd adz-dzariah artinya menutupi cela dan menutup kerusakan atau bisa mencegah atau melarang jalan yang membawa kepada sesuatu. Bila mana sesuatu yang dituju mengandung unsur kebaikan, maka boleh saja diteruskan, namun jika malah menimbulkan banyak mudharat atau masalah maka Sadd Adz-Dzariah menolaknya. Adapun secara logika, ketika seseorang membolehkan suatu perbuatan, maka seharusnya ia juga membolehkan segala hal yang akan mengantarkan kepada hal tersebut. Begitupun sebaliknya, jika seseorang melarang suatu perbuatan, ia pun melarang segala hal yang bisa mengantarkan kepada perbuatan tersebut. Seperti pendapat Ibnu Qayyim, bahwa, “ketika Allah melarang suatu hal, maka Allah pun akan melarang dan mencegah segala jalan dan perantara yang bisa mengantarkan kepadanya. Hal itu untuk menguatkan dan menegaskan pelarangan tersebut. Namun jika Allah membolehkan segala jalan dan perantara

tersebut, tentu hal ini bertolak belakang dengan pelarangan yang telah ditetapkan”.¹¹²

Sehingga peran Sadd Adz Zariah jika melihat penjabaran diatas bahwa holding itu boleh saja, namun diharuskan agar lebih berhati-hati dalam menentukan. Apakah ada perubahan yang mengakibatkan masalah negatif atau tidak. Jika mengakibatkan masalah negatif berarti harus ditiggalkan maka dari itu negara sebagai perantara yang bisa mengelola Sumber Daya Alam yang ada di Indonesia untuk rakyat. *“Bagi wasilah (perantara) itu hukumnya adalah sebagaimana hukum yang berlaku pada apa yang dituju¹¹³”*. Sudah jelas kekuatan negara dalam pengelolaan Sumber Daya alam sangat besar dan berpotensi mensejahterakan kehidupan masyarakatnya, maka dari itu BUMN sebagai tangan kanan negara untuk memanfaatkan Sumber Daya Alam harus tetap ada. Dengan merevisi Undang-Undang bisa menjadikan jalan keluar bagi permasalahan ini.

Tabel 3 Dampak Kerugian

No	Jenis Kerugian	Dampak	Pandangan Sadd Adz Zariah
1	Pada BUMN (Khususnya PT Aneka Tambang, PT Timah, dan PT Bukit asam)	<ul style="list-style-type: none"> - Menyebabkan hilangnya status menjadi perusahaan swasta dan kepemilikan negara. - Tidak bisa diberikan tugas khusus oleh 	Setiap perbuatan yang sadar pasti mempunyai tujuan yang jelas. Namun tanpa melihat dampak yang akan ditimbulkan baik atau buruknya,

¹¹² Hifdhotul Munawaroh, “Sadd Al- Dzari’at dan Aplikasinya Pada Permasalahan Fiqih Kontemporer,” *Jurnal Ijtihad*, no. 1(2018): 70.

¹¹³ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* 2, 448.

		<p>pemerintah seperti PSO (<i>Public Service Obligation</i>) dll.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perusahaan bisa kapan saja dijual kepada orang lain. 	<p>mendatangkan manfaat atau mudharatnya pasti akan timbulnya masalah. Dengan adanya Sadd Adz Zariah, mejadikan sesuatu yang dilakukan bisa meminimalisir dampak negatif. Karena Sadd adz zariah memiliki makna menutupi jalan terjadinya kerusakan</p>
2	Pada Negara	<ul style="list-style-type: none"> - Negara kehilangan pengawasan PT Aneka Tambang, PT Timah, dan PT Bukit asam - Negara kehilanga atas kepemilikan langsung PT Aneka Tambang, PT Timah, dan PT Bukit asam. - Tidak dapat melaksanakan pekerjaan proyek-proyek tertentu ata 3 BUMN tersebut. 	
3	Pada Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> - Negara tidak bisa mensejahterakan masyarakat atas SDA yang terkandung. - Hak masyarakat tidak terpenuhi 	

BAB IV

KESIMPULAN

A. Kesimpulan.

Peneliti dapat menyimpulkan alasan Mahkamah Agung dan dampak yang timbul bahwa Mahkamah Agung dalam mempertimbangkan pengujian materiil terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 ini menolak uji materiil dengan alasan bahwa BUMN menguat jika dibentuk holding dengan menggabungkan BUMN sehingga menjadikan BUMN menjadi besar dan kuat sehingga mudah dalam mengontrol. Mengacu pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 21/P/HUM/2017 sebagai putusan sebelumnya dengan objek dengan amar putusan menolak. Jawaban terhadap kepentingan para pemohon karena pemohon tidak ada hubungan atas kerugian yang dialami dengan berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan. Keberatan para pemohon uji materiil harus didasarkan pada adanya hubungan sebab akibat. Bentuk penguasaan negara melalui unit usaha yang dimiliki negara sehingga BUMN diperkuat agar bisa memaksimalkan tugas dari pemerintah untuk kemanfaatan umum dengan cara konsolidasi.

Dari perspektif Sadd Adz-Zariah, masalah yang terjadi terbentuknya Peraturan Pemerintah ini juga dikatakan banyak dampaknya terdapat pada Pasal 4 huruf a dan b Peraturan Pemerintah Nomor 47 menjadikan terbatasnya pemberian manfaat kepada negara. Pasal 1 ayat 1 dan 2 dan pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 bertentangan dengan

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Minerba karena negara tidak bisa menguasai dan menjaga SDA yang tidakterbaharukan. Hilangnya sistem pengawasan negara terhadap BUMN. Dampak bagi BUMN karena berubahnya status milik negara menjadi swasta dan terbatas. Tidak maksimalnya jaminan kesejahteraan masyarakat karena jaminan rakyat karena hak-haknya tidak terpenuhi.

B. Saran.

Seharusnya Peraturan Pemerintah Nomor 47 lebih baik ditinjau kembali Pasal-pasalnya, bisa jadi secara langsung dampaknya belum terjadi namun nanti dikemudian hari akan terjadi. Karena sudah banyak dampak yang diduga bertentangnya pasal-pasal dari Peraturan Pemerintah nomor 47 ini yang bertentangan dengan Undang-Undang Keuangan Negara, BUMN dan Minerba.

Pada pembuat kebijakan dan yang paling utama Menteri dan Presiden bisa bijak dalam menciptakan peraturan Pemerintah Nomor 47, secara tidak langsung bisa saja mendatangkan keburukan. Maka dari itu teruntuk Presiden, Menteri dan siapa saja yang bersangkutan dalam pembuatan peraturan lebih hati-hati dan teliti karena peraturan yang direncanakan berdampak pada siapa saja yang diatur.

Sebagai pemerintahan yang baik harus membuat kebijakan yang menguntungkan dan dipikirkan secara matang. Banyak sekali literisai, teori yang ada untuk membuat peraturan yang baik sehingga minimnya dampak dan tidak sampai bertentangan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 47.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alfanul Makky dkk. *Kritik Ideologi Radikal (Dekaradikalisasi aaadoktirn keagamaan Ekstrem dalam Upaya Menguhkan Islam Berwawasan Kebangsaan)*. Kediri: Penerbit Lirboyo Press, 2019.
- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Sosiologis dan Filosofis)*. Jakarta: PT Toko Gunung Agung, 1998.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004.
- Anshori, Lutfil. *Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Malang: Setara Press, 2018.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Coulson, N.J. *A History of Islamic Law*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1971.
- Daud Ali, Muhammad. *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Hukum Islam Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.
- Djazuli, A. *Kaidah-Kaidah Fikih*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Hamzah. Fahri. *Negara BUMN dan Kesejahteraan Masayrakat*. Jakarta: Yayasan Faham Indonesia, 2007.
- HR, Ridwan, *Hukum Admi nistrasi Negara*. Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Farida Indrati Soeprapto, Maria. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Fuady, Munir. *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.

Fuady, Munir. *Pengantar Hukum Bisnis Menata Bisnis Modern di Era Global*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2005.

Hamka. *Antara Fakta dan Khayal "Tuanku Rao"*. Jakarta: Bulan Bintang, 1974.

Huda. Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Desa dalam Konstitusi Indonesia Sejak kemerdekaan Hingga era Reformasi*. Malang: Setara Press 2015.

Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni*, Jakarta: Rimidi Press, 1995.

Khairandy, Ridwan dan Kamelia Malik. *Goog Corporate Governance Perkembangan pemikiran dan Implementasinya di Indonesia dalam Perspektif Hukum*. Yogyakarta: Total Media, 2007.

Manan, Bagir. *Dasar-dasar Perundang Undangan Indonesia*. Jakarta: IN-HILL-CO 1992

Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju 1995.

Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH-UII Press, 2004.

Mas'udi, Masdar Farid. *Syariah UUD 1945 Perspektif Islam*. Jakarta: PT Pustaka Alvabet, 2013.

Nasution, Johan. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.

Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2010

Raharjo, Satjipto *Ilmu Hukum*. Bandung: P.T Citra Aditya Bakti, 2000.

Soebechi, Imam. *Hak Uji Materiil*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UII-Press, 2008.

Soeroso, R. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Sirajuddin, Fathkurohman, Zulkarnain, *Legislative Drafting*. Malang: Setara Press, 2016.

Sri Soemantri M, H.R.. *Hak Uji Material Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.

Suhardi, Gunarto. *Revitalisasi BUMN*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2007.

Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Kencana 2008.

Lailam. Tanto, *Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Prudent Media, 2011.

Yani Ahmad, dan Gunawan Widjaja. *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas*. Jakarta: Rajawali Pers, 1999.

Jurnal

Ibrahim, R. Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan, *Jurnal Hukum Bisnis*. 26 (1), 5.

Irfani, Nurfaqih. “Asas Lex Superior, Lex Specialis, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum,” *Legislasi Indonesia*, Vol 16 no. 3 (2020): 311.

Marthen Moonti, Roy. “Ilmu Peraturan Perundang-undangan,” *keretakupa*, no 1 (2017): 13

Munawaroh, Hifdhotul. “Sadd Al- Dzari’at dan Aplikasinya Pada Permasalahan Fiqih Kontemporer,” *Jurnal Ijtihad*, no. 1(2018): 70.

Sitompul, Sofyan. “HAK UJI MATERIIL (Menurut Amandeman UUD 1945 dan Perbandingan MA di Amerika Serikat)” *Jurnal Legislasi Indonesia*, vol.1 no. 3 (2004): 11

Tohari, Chamim. "FIQH KEINDONESIAAN: Transformasi Hukum Islam Dalam Sistem Tata Hukum Di Indonesia," *Jurnal Studi Keislaman*, no.2(2015): 425.

Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 7 P/HUM/2018.

Undang-undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2002 tentang Keuangan Negara.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Keuangan Negara.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium.

Staatsblad 1925 No. 448. Rancangan UU Perbendaharaan Indonesia.

LAMPIRAN

A. BUKTI KONSULTASI

Nama : Naufal Irsyaad

NIM/Jurusan : 16230069/Hukum Tata Negara

Dosen Pembimbing : Dr. M. Aunul Hakim, S.Ag., MH

Judul Skripsi : Penolakan Uji Materiil oleh Mahkamah Agung PP Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara RI dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan PT Indonesia Asahan Aluminium Perspektif Sadd Adz-Dzari'ah.

No	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1.	Senin 15 Februari 2021	Judul, penambahan bukti konsultasi, perbaikan motto, pedoman transliterasi, kata pengantar dan abstrak, daftar isi.	
2.	Senin 1 Maret 2021	Pembuatan latar belakang jangan terlalu spesifik dan pengubahan rumusan masalah. Perbaikan manfaat penelitian dan metode penelitian.	
3.	Selasa 30 Maret 2021	Pemberian pembukaan dan pendetailan pada manfaat penelitian dan metode penelitian.	
4.	Selasa 13 April 2021	Tinjauan pustaka ditambahin skripsi dan membenaran tabel	
5.	Rabu 21 April 2021	Pengutipan dari buku harus sesuai dan footnote diperbaiki.	
6.	Selasa 4 Mei 2021	BAB III diberi pembukaan, penjelasan jangan sama persis yang ada diputusan melankan harus asli dari penelitian. Dirumusan masalah pertama dikasih tabel agar pembaca faham.	

7.	Selasa 11 Mei 2021	Penutup berisi kesimpulan dari bab III dan saran ini berisi buat pihak yang terkait dengan penelitian ini.	
8.	Kamis 27 Mei 2021	Spasi Undang-Undang, perbaikan fotenote, penambahan aspek sosiologis.	
9	Jumat 28 Mei 2021	Final bab I-IV	

Malang, 24 Januari 2021
Mengetahui
a.n Dekan
Ketua Program Studi Hukum Tata Negara

Dr. M. Aunul Hakim, S.Ag., MH
NIP 1965091920000310



B. PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 7/P/HUM 2018

Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia
putusan.mahkamahagung.go.id

PUTUSAN

Nomor 7 P/HUM/2018

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH AGUNG

Memeriksa dan mengadili perkara permohonan keberatan hak uji materiil atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (khususnya Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4) terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, pada tingkat pertama dan terakhir telah memutuskan sebagai berikut, dalam perkara:

- I. **YAYASAN HUKUM ENERGI DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PUSAT STUDI HUKUM ENERGI DAN PERTAMBANGAN/PUSHEP)**, tempat kedudukan di Bellacasa Residence Blok B2 Nomor 11, RT 04 RW 05, Kelurahan Depok, Kecamatan Pancoranmas, Kota Depok, Provinsi Jawa Barat, dalam hal ini diwakili oleh Bisman Bhaktiar, S.H., M.H., M.M., jabatan Ketua Pengurus Yayasan;
- I. **LEMBAGA KONSULTASI DAN BANTUAN HUKUM UNIVERSITAS SAHID JAKARTA**, tempat kedudukan di Jalan Prof. Dr. Soepomo Nomor 84, Menteng Dalam, Tebet, Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta, dalam hal ini diwakili oleh Wahyu Nugroho, S.H., M.H., jabatan Ketua;
- II. **Dr. AHMAD REDI, S.H., M.H.**, kewarganegaraan Indonesia, beralamat di Kavling DKI BLK B 1 Nomor 6, RT 003 RW 009, Malaka Sari, Kecamatan Duren Sawit, Jakarta Timur, Provinsi DKI Jakarta, pekerjaan dosen;

Halaman 1 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

III. Ir. AGUS PAMBAGIO, MEA., CPN., kewarganegaraan Indonesia, beralamat di Jalan Agraria Blok E Nomor 86, RT 005 RW 004, Kelurahan Pondok Labu, Kecamatan Cilandak, Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta;

IV. Ir. MARWAN BATUBARA, M.Sc., kewarganegaraan Indonesia, beralamat di Jalan Depsos I Nomor 21, RT 005 RW 001, Bintaro, Kecamatan Pesanggrahan, Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta;

V. Dr. Ir. LUKMAN MALANUANG, M.Si., kewarganegaraan Indonesia, beralamat di Bukit Cimanggu City Blok G.3 Nomor 8-9, RT 001 RW 011, Kelurahan Cibadak, Kecamatan Tanah Sereal, Kota Bogor, Provinsi Jawa Barat;

Kesemuanya diwakili oleh kuasa:

1. Bisman Bhaktiar, S.H., M.H., M.M.;
2. Suyanto, S.H., M.H.;
3. Jamil B., S.H.;
4. Ikhwan Fahroji, S.H.;

Advokat dan Konsultan Hukum pada Tim Hukum Koalisi Masyarakat Penyelamat BUMN, beralamat di Rasuna Epicentrum, Epiwalk Lantai 5, Ruang B532, Jalan HR Rasuna Said, Kuningan, Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 22 Desember 2017 dan tanggal 23 Desember 2017; Selanjutnya disebut Para Pemohon;

melawan:

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA, tempat kedudukan di Istana Negara, Jalan Medan Merdeka Utara, Jakarta Pusat, Provinsi DKI Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 22 Januari 2018 memberi kuasa dengan hak substitusi kepada:

Halaman 2 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

1. Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia, tempat kedudukan Jalan Medan Merdeka Selatan Nomor 13, Gambir, Jakarta Pusat, selanjutnya memberi kuasa substitusi kepada:
 - a. Imam Apriyanto Putro, jabatan Sekretaris Kementerian BUMN;
 - b. Hambra, jabatan Deputy Infrastruktur Bisnis;
 - c. Bastian, jabatan Kepala Biro Hukum;
 - d. Noor Ida Khomsiyati, jabatan Kepala Bagian Bantuan Hukum;
 - e. Wahyu Setyawan, jabatan Kepala Bagian Peraturan Perundang-undangan;

Berdasarkan Surat Kuasa Substitusi Nomor SKS-01/MBU/01/2018, tanggal 22 Januari 2018;

2. Menteri Keuangan Republik Indonesia, tempat kedudukan di Jalan Dr. Wahidin Raya Nomor 1, Jakarta Pusat, selanjutnya memberi kuasa substitusi kepada:
 - a. Hadiyanto, jabatan Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan;
 - b. Isa Rachmatarwata, jabatan Direktur Jenderal Kekayaan Negara;

Berdasarkan Surat Kuasa Substitusi Nomor SKU/47/MK.01/2018, tanggal 23 Januari 2018;

3. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, tempat kedudukan di Jalan HR Rasuna Said Kavling 6–7 Kuningan, Jakarta Selatan, selanjutnya memberi kuasa substitusi kepada:
 - a. Widodo Ekatjahjana, jabatan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan;
 - b. Ninik Hariwanti, jabatan Direktur Litigasi Peraturan Perundang-undangan;

Halaman 3 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- c. Erwin Fauzi, jabatan Kepala Sub Direktorat
Penyiapan dan Pendampingan Persidangan Bidang
Perekonomian;
- d. Untung Minardi, jabatan Kepala Seksi Perekonomian I;
- e. Rita Adriani, jabatan Kepala Seksi Perekonomian II;
- f. Rahadhi Aji, jabatan Perancang Peraturan
Perundang-undangan;

Berdasarkan Surat Kuasa Substitusi Nomor
M.HH.PP.06.01-09, tanggal 24 Januari 2018;

Selanjutnya disebut Termohon;

Mahkamah Agung tersebut;

Membaca surat-surat yang bersangkutan;

DUDUK PERKARA

Menimbang, bahwa Pemohon dengan surat permohonannya tanggal 3 Januari 2018 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung pada tanggal 4 Januari 2018 dan diregister dengan Nomor 7 P/HUM/2018 pada tanggal 8 Januari 2018 telah mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil atas Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (khususnya Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4), terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dengan dalil-dalil yang pada pokoknya sebagai berikut:

A. Kewenangan Mahkamah Agung

1. Bahwa Para Pemohon memohon agar Mahkamah Agung melakukan pengujian PP 47/2017 terhadap UU Keuangan Negara, UU BUMN, dan UU Minerba;
2. Bahwa berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Agung

Halaman 4 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

mempunyai kewenangan konstitusional untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sebagaimana dinyatakan “*Mahkamah Agung*

berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”;

3. Bahwa kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tersebut diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung *juncto* Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menyebutkan:
 - a. *Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang;*
 - b. *Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;*
 - c. *Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada Tingkat Kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung;*
 - d. *Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;*
4. Bahwa kewenangan tersebut juga diatur dalam Pasal 20 ayat (2) huruf (b) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan “*Mahkamah Agung*

Halaman 5 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”;

5. Bahwa kedudukan/hierarki setiap jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditentukan sebagai berikut:

“Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- d. Peraturan Pemerintah;*
- e. Peraturan Presiden;*
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan*
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”;*

Selanjutnya dalam ayat (2) dinyatakan: *“Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”;*

Dalam bagian Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa *“Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”;*

Dengan demikian, sesuai dengan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*, maka setiap ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bilamana terdapat ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang bertentangan dengan Undang-Undang dan Undang-Undang Dasar



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka ketentuan tersebut tidak sah, batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

6. Bahwa lebih lanjut dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan kewenangan Mahkamah Agung dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sebagaimana dinyatakan *“Dalam hal suatu peraturan perundangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”*;
7. Bahwa secara *hierarki* kedudukan Peraturan Pemerintah berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), sehingga dalam proses pembentukan maupun muatan materi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang/Perpu. Jadi apabila suatu Peraturan Pemerintah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka dapat dimohonkan untuk diuji melalui uji materiil kepada Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku;
8. Bahwa kewenangan untuk melakukan uji materi terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang secara teknis telah diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil”, yang juga menegaskan dalam Pasal 1 butir ke-1 sebagai berikut *“Hak Uji Materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi*;
9. Bahwa Permohonan uji materiil yang diajukan dalam permohonan ini adalah pengujian PP 47/2017, dengan alasan dan keberatan karena

Halaman 7 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

ketentuan dalam PP 47/2017 *a quo* bertentangan dengan Undang-Undang yang kedudukannya lebih tinggi, yakni:

- a. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286) (UU Keuangan Negara) [Bukti P-2];
 - b. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297) (UU BUMN) [Bukti P-3];
 - c. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959) (UU Minerba) [Bukti P-4];
10. Bahwa yang dimohonkan untuk diuji dalam permohonan ini adalah Peraturan Pemerintah yang secara hierarki berada di bawah undang-undang, sehingga dengan demikian Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan uji materiil PP 47/2017 *a quo*;
11. Bahwa dengan demikian berdasarkan seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah disampaikan sebagaimana tersebut di atas, Mahkamah Agung berwenang untuk memeriksa dan memutus Permohonan Uji Materiil terhadap PP 47/2017 serta mengingat permohonan *a quo* diajukan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, maka Permohonan Uji Materiil terhadap PP 47/2017 yang diajukan oleh Para Pemohon sepatutnya dapat diterima oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia;

B. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 31A ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang

Halaman 8 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Mahkamah Agung, menyatakan sebagai berikut:

(1) *Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dilakukan langsung oleh Pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam Bahasa Indonesia;*

(2) *Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yaitu:*

- a. *Perorangan Warga Negara Indonesia;*
- b. *Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang; atau*
- c. *Badan hukum publik atau badan hukum privat;*

(1) *Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:*

- a. *Nama dan alamat Pemohon;*
- b. *Uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan dan menguraikan dengan jelas bahwa:*
 1. *Materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau*
 2. *Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku, dan*
- c. *Hal-hal yang diminta untuk diputus;*

(1) *Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya Permohonan”;*

2. Bahwa lebih lanjut Mahkamah Agung mengatur berdasarkan Pasal 1angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil menyebutkan bahwa Pemohon

Halaman 9 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu perundang-undangan tingkat lebih rendah dari Undang-Undang;

3. Bahwa Mahkamah Agung telah memberikan acuan/koridor tentang syarat *legal standing* khususnya mengenai unsur kerugian hak pemohon dalam permohonan hak uji materiil di Mahkamah Agung sesuai putusan Mahkamah Agung berdasarkan kaidah hukum dalam beberapa putusan hak uji materiil (di antaranya Putusan Nomor 54 P/HUM/2013, Putusan Nomor 62 P/HUM/2013, dan Putusan Nomor 11 P/HUM/2014) yang menyatakan bahwa kerugian hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:
 - a. adanya hak Pemohon yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan;
 - b. hak tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;
 - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;
4. Bahwa Para Pemohon adalah badan hukum privat, lembaga hukum perguruan tinggi dan orang-perorangan yang merasa haknya dirugikan atau potensial dirugikan akibat terbitnya objek permohonansehubungan dengan penambahan penyertaan modal negara kedalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) yang berasal dari pengalihan saham milik negara pada PT Aneka

Halaman 10 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. yang berakibat berubahnya status ketiga Badan Usaha Milik Negara (BUMN) *a quo* menjadi tidak lagi berstatus BUMN dan menjadi perseroan terbatas biasa. Oleh karenanya, Para Pemohon mempunyai kedudukan sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan mempunyai kerugian hak yang diakibatkan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;

5. Bahwa Pemohon I adalah subjek hukum yang telah berbadan hukum di Indonesia yang mempunyai maksud dan tujuan di bidang sosial, kemanusiaan dan kebangsaan yang dalam kegiatannya dapat dilakukan melalui berbagai usaha-usaha pembinaan, pengembangan, advokasi, pemberdayaan masyarakat, peran politik kebangsaan, dan sebagainya [Bukti P-6]. Sedangkan Pemohon II adalah lembaga hukum perguruan tinggi yang mempunyai maksud dan tujuan untuk pendidikan, penelitian dan pengembangan hukum,advokasi, pemberian bantuan hukum untuk masyarakat serta melakukan peran untuk kepentingan sosial, kemanusiaan dan kebangsaan [Bukti P-7];

Pengajuan permohonan pengujian terhadap PP 47/2017 merupakan mandat organisasi dalam melakukan upaya-upaya mencapai tujuan masyarakat yang sejahtera dan merupakan peran kebangsaan sebagai upaya perwujudan masyarakat adil dan makmur sesuai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui penegakan hukum dan keadilan. Hal ini tercermin di dalam Anggaran Dasar dan/atau akta pendirian organisasi Pemohon [Bukti P-6];

6. Bahwa organisasi dapat bertindak mewakili kepentingan publik/umum adalah organisasi yang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi, yaitu berbentuk badan hukum atau kelompok

Halaman 11 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

masyarakat, dalam anggaran dasar organisasi yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas mengenai tujuan didirikannya organisasi tersebut, dan organisasi tersebut melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;

7. Bahwa Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur: ayat (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*; ayat (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*. [Bukti P-5]
Berdasarkan ketentuan tersebut, rakyat secara kolektif memberikan mandat kepada Negara melalui penyertaan modal dalam bentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) guna mendayagunakan penguasaan Negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sehingga Pemohon yang melakukan mandat organisasi dalam melaksanakan peran kebangsaan, sosial dan kemanusiaan, berkepentingan untuk memastikan penguasaan Negara dalam tata kelola sumber daya alam dan tata kelola BUMN agar dapat berjalan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun undang-undang;
8. Bahwa materi muatan PP 47/2017 (objek hak uji materiil) adalah menyangkut pengelolaan keuangan Negara, berupa penyertaan modal Negara dalam BUMN yang bersifat profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang bertujuan mensejahterakan seluruh warga Negara Indonesia, sehingga Pemohon sebagai subjek hukum yang memiliki hak atas keuangan Negara serta akses terhadap keterbukaan pengelolaan keuangan Negara yang diserahkan kepada BUMN terdapat potensi kerugian hak konstitusinya secara langsung;
9. Bahwa Pemohon I merupakan lembaga swadaya masyarakat

Halaman 12 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

berbadan hukum yang dalam akta pendiriannya menyebutkan secara khusus antara lain mempunyai tujuan untuk berperan dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur serta peran partisipasi kebangsaan, sosial dan kemanusiaan khususnya terkait dengan tata kelola sumber daya alam pertambangan, sedangkan Pemohon II merupakan lembaga hukum perguruan tinggi yang mempunyai kewajiban melaksanakan Tri Dharma perguruan tinggi, karenanya meskipun organisasi tersebut andai dianggap tidak mengalami kerugian langsung, namun berdasarkan praktek peradilan yang telah menjadi yurisprudensi organisasi seperti ini diberikan hak gugat (*legal standing*);

10. Bahwa Pemohon III sampai dengan Pemohon VI merupakan warganegara Indonesia [Bukti P-8] dalam kapasitasnya sebagai Pemohon perorangan yang oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diberikan hak-hak konstitusional antara lain tetapi tidak terbatas pada:
 - a. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*";
 - b. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya*" [Bukti P-5];
11. Bahwa Pemohon III sampai dengan Pemohon VI adalah pegiat sosial, aktivis, dan ahli yang mempunyai perhatian pada tata kelola sumber daya alam pertambangan dan tata kelola keuangan negara yang baik merupakan bagian dari rakyat Republik Indonesia yang memahami dan langsung merasakan akibat dari pengalihan seluruh saham milik negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. yang berakibat hilangnya status BUMN di ketiga BUMN *a quo*;
12. Bahwa Para Pemohon adalah badan hukum privat, lembaga hukum

Halaman 13 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

perguruan tinggi dan perorangan yang dirugikan hak hukumnya atas berlakunya PP 47/2017 yang menjadi dasar hukum penambahan penyertaan modal negara ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) yang berasal dari pengalihan seluruh saham milik Negara Republik Indonesia pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. yang berakibat hilangnya status BUMN di ketiga BUMN *a quo*;

13. Bahwa PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk merupakan BUMN yang mengelola sumber daya alam pertambangan mineral dan batubara, dengan berlakunya PP 47/2017 menjadi tidak lagi berstatus BUMN melainkan menjadi perseroan terbatas yang tidak lagi milik negara secara langsung. Dengan demikian telah secara nyata mereduksi kepemilikan rakyat atas kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air Indonesia yang berada dalam penguasaan negara, sehingga tujuan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat menjadi tidak terpenuhi atau dengan kata lain hak Para Pemohon untuk dapat menikmati dan memperoleh manfaat dari BUMN yang mengelola kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air yang berada dalam penguasaan negara tidak didapatkan oleh Para Pemohon sebagaimana mestinya yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
14. Bahwa Para Pemohon adalah badan hukum privat, lembaga hukum perguruan tinggi dan perorangan yang dirugikan atau potensial dirugikan hak hukumnya atas berlakunya PP 47/2017 sebagaimana dimohonkan dalam uji materi ini karena bertentangan dengan undang-undang di atasnya, sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan mereduksi hak hukum Para Pemohon dalam memperoleh jaminan dan perlindungan hukum serta keadilan dan kesejahteraan selaku warga negara;

Halaman 14 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

15. Bahwa Para Pemohon mempunyai kepentingan dengan alasan pemberlakuan objek permohonan *a quo* yang substansinya mengatur penambahan penyertaan modal negara ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) yang berasal dari pengalihan saham milik negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. yang berakibat hilangnya status BUMN ketiga BUMN *a quo*, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan mereduksi hak hukum Para Pemohon dalam memperoleh jaminan dan perlindungan hukumserta keadilan dan kesejahteraan, sehingga Para Pemohon mempunyai kerugian/kepentingan untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil kepada Mahkamah Agung agar PP 47/2017 yang menjadi obyek permohonan *a quo* dinyatakan bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi;
16. Bahwa dengan demikian berdasarkan uraian tersebut di atas, maka Para Pemohon telah memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon dan telah memenuhi syarat *legal standing* sebagai Pemohon uji materiil PP 47/2017 dan mempunyai hubungan hukum (*causal verband*) terhadap pengujian PP 47/2017 terhadap UU Keuangan Negara, UU BUMN, dan UU Minerba. Oleh sebab itu, permohonan yang diajukan oleh Para Pemohon ini selayaknya secara formal dapat diterima;

C. ALASAN DAN POKOK PERMOHONAN

Pendahuluan

Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*" dan ayat (3) yang menyatakan "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*". Pengertian "dikuasai oleh negara" menurut Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam

Halaman 15 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsep kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud;

Rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi peringkat pertama dan yang paling utama sebagai wujud penguasaan negara adalah fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme kepemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara. Berpijak pada hal ini, maka kepemilikan saham secara langsung oleh negara pada BUMN yang mengelola sumber daya alam pertambangan mineral dan batubara harus tetap dijaga, termasuk kepemilikan langsung negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. tiga BUMN yang mengelola sumber daya alam pertambangan mineral dan batubara;

Dengan tetap menjadi BUMN, PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. mempunyai peran strategis sebagai pelaksana penguasaan negara atas sumber daya alam pertambangan mineral dan batubara dan turut mendukung dalam tercapai tujuan nasional untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Kepemilikan BUMN oleh negara menjamin akses langsung negara terhadap BUMN untuk menjamin agar BUMN tersebut tetap berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya dan tetap berorientasi untuk kepentingan negara dan masyarakat;

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan hal tersebut, maka kekayaan/keuangan BUMN merupakan keuangan

Halaman 16 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara. Dengan status menjadi BUMN dan secara tegas diatur bahwa keuangannya merupakan keuangan negara, maka kontrol Negara kepada BUMN termasuk kepada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. akan jauh lebih efektif dan dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara;

Berdasarkan uraian singkat pendahuluan ini dan bahwa pada tanggal 10 November 2017 Presiden Republik Indonesia telah menetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 229) (PP 47/2017), maka dengan hormat bersama ini kami menyampaikan pokok-pokok permohonan dan alasan sebagai berikut:

I. **Pasal 1 PP 47/2017 bertentangan dengan UU Keuangan Negara**

1. Bahwa Pasal 1 PP 47/2017 berbunyi sebagai berikut:

(1) *Negara Republik Indonesia melakukan penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2014 tentang Penetapan PT Indonesia Asahan Aluminium Sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium;*

(2) *Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:*

a. *Pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada:*

1) *Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk. yang statusnya sebagai Perusahaan*

Halaman 17 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1974 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Aneka Tambang menjadi Perusahaan Perseroan (Persero);

2) *Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk. yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1976 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Tambang Timah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero); dan*

3) *Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk. yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1980 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Tambang Batubara Bukit Asam;*

b. Pengalihan seluruh saham milik Negara Republik Indonesia pada PT Freeport Indonesia [Bukti P-1];

1. Bahwa penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) yang berasal dari pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. yang diatur dalam Pasal 1 PP 47/2017 *a quo* bertentangan dengan dengan Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut:

(1) Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah;

Halaman 18 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

(2) Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD;

2. Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara tersebut, diatur secara jelas bahwa penyertaan modal negara kepada BUMN mensyaratkan ditetapkan terlebih dahulu dalam APBN. Hal ini tidak hanya berlaku pada saat penyertaan modal negara yang dilakukan dengan mengambil harta yang bersumber dari kekayaan negara atau pada saat perubahan bentuk dari kekayaan negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham yang ditempatkan pada BUMN, namun juga berlaku bagi penyertaan modal yang berasal dari pengalihan saham negara pada BUMN kepada BUMN lainnya;
3. Bahwa benar pada saat kekayaan negara berubah bentuk menjadi kekayaan negara yang dipisahkan bertransformasi menjadi saham negara pada BUMN yang dikelola secara korporasi yang sehat (*good corporate governance*) yang juga berarti ada perubahan bentuk pengelolaan bukan lagi dalam lingkup hukum publik tapi hukum privat. Namun apabila saham milik negara pada sebuah BUMN tersebut dilakukan pengalihan kepada badan hukum (BUMN) lain dan berakibat pada transfer kepemilikan yang juga berakibat hukum atas status BUMN dan kekayaan BUMN, maka harus ditetapkan dalam APBN sebagaimana amanat Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara;
4. Bahwa dalam hal ini Pemerintah selaku pemegang saham pada BUMN tidak bisa memindahkan dan mengalihkan secara sepihak saham negara pada BUMN kepada BUMN lainnya tanpa proses dan penetapan dalam APBN. Penetapan dalam APBN terhadap penyertaan modal negara, baik yang berasal dari keuangan APBN maupun yang berasal dari pengalihansaham negara pada BUMN merupakan wujud dari prinsip akuntabilitas pengelolaan keuangan/kekayaan negara atas

Halaman 19 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

keputusan terhadap penyertaan modal negara;

5. Bahwa pentingnya ditetapkan dalam APBN atas penambahan penyertaan modal negara tersebut karena keputusan pengalihan saham Negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) berakibat pada hilangnya status BUMN pada ketiga BUMN *a quo* yang juga berakibat hukum dan status keuangan ketiga BUMN *a quo*. Dengan demikian, pengalihan seluruh saham negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) merupakan keputusan strategis tentang pengelolaan keuangan negara yang harus ditetapkan dalam APBN agar dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik;
6. Bahwa sangat jelas Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UU Keuangan Negara tidak ada klausula pengecualian dan tidak ada ketentuan lain yang mengatur atau membolehkan bahwa penyertaan modal yang berasal dari pengalihan saham negara pada BUMN kepada BUMN lainnya dapat tanpa melalui APBN. Jadi berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UU Keuangan Negara seluruh kegiatan penyertaan modal negara harus ditetapkan dalam APBN tanpa terkecuali;
7. Bahwa sepanjang Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara tetap berbunyi *"Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD"*, maka jelas dan tidak ada tafsir lain bahwa penyertaan modal negara baik yang berasal dari kekayaan negara maupun yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham negara di BUMN harus tetap terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN. Kecuali DPR RI dan Pemerintah melakukan perubahan terhadap

Halaman 20 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

UU Keuangan Negara tersebut;

8. Bahwa dengan adanya ketentuan yang sudah jelas dalam UU Keuangan Negara “yang mengharuskan ditetapkan dalam

APBN”, namun masih juga dilanggar dan tidak dilaksanakan, apabila dikemudian hari ditemukan kerugian negara, maka perbuatan penyertaan modal dengan pengalihan saham ini jelas merupakan tindak pidana korupsi karena telah memenuhi unsur melawan hukum dan terdapat kerugian negara;

I. Pasal 1 dan Pasal 3 PP 47/2017 bertentangan dengan UU Minerba

1. Bahwa Pasal 1 PP 47/2017 sebagaimana telah tersebut di atas dan Pasal 3 PP 47/2017 yang lengkapnya berbunyi “*Dengan pengalihan saham Seri B, negara melakukan kontrol terhadap Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk., Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk., dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk. melalui kepemilikan saham Seri A dwi warna dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar*” [Bukti P-1] bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) UU Minerba yang menyatakan “*Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat*” [Bukti P-4] *juncto* Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*” dan ayat (3) “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*” [Bukti P-5];
2. Bahwa PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. merupakan BUMN yang mempunyai usaha di bidang pengelolaan sumber daya alam

Halaman 21 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

pertambangan mineral dan batubara. Bahwa berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU Minerba dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka bidang usaha ketiga BUMN *a quo* merupakan pengelolaan kekayaan alam dan cabang produksi yang penting yang harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;

3. Bahwa dengan dialihkannya seluruh saham negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk., maka berakibat negara tidak lagi memiliki saham secara langsung (kepemilikan langsung) pada ketiga BUMN *a quo* yang notabene merupakan BUMN yang mengelola sumber daya alam pertambangan mineral dan batubara. Ketiadaan kepemilikan secara langsung ini berartimenjauhkan penguasaan negara atas sumber daya alam sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 4 ayat (1) UU Minerba dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Bahwa hubungan antara BUMN dengan konsep penguasaan negara telah diberikan acuan/koridor oleh Mahkamah Konstitusi RI sebagaimana terdapat dalam beberapa Putusannya, diantaranya Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 (halaman 99) [Bukti P-9] yang menyatakan *“UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (consessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui*

Halaman 22 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”;

Penguasaan negara melalui penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara juga ditegaskan oleh Prof. Bagir Manan (*dalam Bagir Manan, Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara, 1995, halaman 12.*) yang merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) termasuk di dalamnya melalui penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara;

5. Bahwa lebih lanjut Mahkamah Konstitusi RI melalui Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 (halaman 101) [Bukti P-9] menegaskan bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Pengelolaan secara langsung adalah kepemilikan saham pada BUMN yang mempunyai usaha dibidang pengelolaan sumber daya alam;
6. Bahwa dengan tidak memiliki saham pada ketiga BUMN dibidang pertambangan tersebut berarti akses negara untuk melakukan pengelolaan secara langsung menjadi berkurang, padahal pengelolaan langsung merupakan wujud dari penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting sebagaimana dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi RI dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 tersebut [Bukti P-9]. Jadi dengan pengalihan seluruh saham negara pada PT Aneka

Halaman 23 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 dan Pasal 3 PP 47/2017 telah mereduksi penguasaan negara atas sumber daya alam sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 4 ayat (1) UU Minerba dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

7. Bahwa dengan transformasi PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk yang sebelumnya merupakan BUMN yang saat ini tidak lagi berstatus BUMN dan menjadi anak perusahaan *holding* BUMN, maka beralih juga kewenangan Negara/Pemerintah (dalam arti publik) yang sebelumnya sebagai pemegang saham pada ketiga BUMN *a quo* menjadi kewenangan PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) sebagai BUMN induknya (*holding*). Konsekuensi dalam bentuk *holding*, maka segala kebijakan terhadap anak perusahaan tergantung BUMN induknya, Negara tidak mempunyai akses langsung kepada BUMN yang telah menjadi perseroan terbatas biasa tersebut, yang ada adalah akses atau kewenangan pemerintah selaku pemegang saham (melakukan tindakan keperdataan) melalui BUMN induknya;
8. Bahwa ketiadaan akses langsung Negara terhadap PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. yang sudah tidak lagi menjadi BUMN mengurangi fungsi kontrol Negara terhadap BUMN *a quo* yang saat ini sudah tidak lagi berstatus BUMN. Berkurangnya kontrol Negara terhadap BUMN yang sudah tidak lagi berstatus BUMN (menjadi anak perusahaan dalam sebuah *holding* BUMN) dapat dilihat dari berkurangnya fungsi pengawasan DPR RI karena anak perusahaan BUMN tidak menjadi mitra kerja Komisi di DPR RI, anak perusahaan BUMN juga tidak menjadi objek pemeriksaan utama oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI,

Halaman 24 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

selain itu juga menghambat penegakan hukum (tindak pidana korupsi) dalam hal terdapat penyimpangan di anak perusahaan BUMN karena tipisnya pemisahan (pembedaan) keuangan negara dengan keuangan korporasi dalam keuangan anak perusahaan BUMN. Hal ini tentunya juga menghambat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) RI dan penegak hukum lain untuk menjangkau penyimpangan (korupsi) di anak perusahaan BUMN;

9. Bahwa benar *holdingisasi* tidaklah sama dengan privatisasi karena privatisasi bertujuan salah satunya adalah memperluas kepemilikan masyarakat dan juga benar bahwa telah ada ketentuan BUMN induk harus tetap memiliki mayoritas saham di anak perusahaan yang sebelumnya merupakan BUMN tersebut. Namun dengan pengalihan seluruh saham negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk berpotensi terjadi privatisasi terhadap ketiga perusahaan *a quo* yang sebelumnya merupakan BUMN tersebut.

Setelah menjadi anak perusahaan dalam sebuah *holding*, maka saham dan aset ketiga perusahaan *a quo* dapat kapan saja dijual kepada pihak lain cukup hanya dengan persetujuan pemegang saham tidak perlu lagi persetujuan DPR RI maupun pemeriksaan oleh BPK RI. Dengan tidak perlu persetujuan DPR RI dan pemeriksaan BPK RI jelas fungsi kontrol negara menjadi tidak ada.

Sebagai contoh, Negara sebelumnya memiliki 65% saham di PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., setelah saham milik Negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk dialihkan kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero), maka PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) memiliki 65% saham di PT Aneka Tambang (Persero) Tbk.

Sesuai dengan ketentuan bahwa BUMN induk (PT Indonesia

Halaman 25 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Asahan Aluminium (Persero)) harus tetap memiliki mayoritas (minimal 51%) saham di PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., maka masih terdapat 14% saham (65% - 51%) yang dapat dijual kepada pihak lain cukup dengan aksi korporasi tanpa harus persetujuan DPR RI dan pemeriksaan BPK RI.

Begitu juga dengan aset perusahaan BUMN yang sudah tidak lagi berstatus BUMN, maka asetnya dapat kapan saja dijual atau dialihkan cukup dengan aksi korporasi dalam ranah hukum privat tanpa harus ada campur tangan Negara dalam hal ini termasuk DPR RI dan BPK RI;

10. Bahwa dengan demikian penambahan penyertaan modal negara ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) yang berasal dari pengalihan saham milik negara pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk berpotensi terjadi privatisasi dan penjualan aset terhadap ketiga eks BUMN *a quo* tanpa diketahui oleh Negara. Sebuah BUMN termasuk PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk bisa saja dijual (privatisasi/divestasi) dengan cara dijadikan dulu anak perusahaan BUMN *holding* dan setelah itu kapan saja dapat dijual oleh BUMN induknya tanpa melalui mekanisme kontrol oleh Negara sebagaimana diatur dalam UU BUMN dan UU Keuangan Negara serta tanpa perlu persetujuan DPR RI;

II. Pasal 4 PP 47/2017 bertentangan dengan UU BUMN

1. Bahwa Pasal 4 PP 47/2017 yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 mengakibatkan:

- a. *Status Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk., Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk., dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk.,*

Halaman 26 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; dan

b. Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium menjadi pemegang saham PT Aneka Tambang Tbk., PT Timah Tbk., PT Bukit Asam Tbk., dan PT Freeport Indonesia [Bukti P-1];

1. Bahwa ketentuan Pasal 4 PP 47/2017 yang mengatur tentang akibat dari pengalihan saham milik Negara pada PT AnekaTambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT BukitAsam (Persero) Tbk kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) menjadikan ketiga BUMN *a quo* menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a UU BUMN yang berbunyi *(1) Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah: a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya* [Bukti P-3];
2. Bahwa dengan tidak lagi berstatus menjadi BUMN, maka PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk tidak akan lagi memberikan penerimaan negara secara langsung, karena keuntungan dari ketiga eks BUMN *a quo* tidak diserahkan secara langsung kepada negara, melainkan kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) selaku BUMN induk *holdingnya*, baru kemudian PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) menyetor kepada negara sesuai dengan posisi keuangan PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero). Artinya hasil keuntungan eks ketiga BUMN *a quo* tidak bisa langsung diterima negara dan jumlahnya belum tentu sama dengan keuntungan sebenarnya dari ketiga eks BUMN *a quo* karena tergantung kondisi keuangan PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) selaku

Halaman 27 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- holdingnya*, yang bisa jadi melakukan subsidi silang terhadap anak perusahaan lain;
3. Bahwa ketentuan Pasal 4 PP 47/2017 yang mengatur tentang akibat dari pengalihan saham milik negara pada ketiga BUMN *aquo* kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) menjadikan PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk. menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas bertentangan dengan Pasal 2 ayat (3) UU BUMN yang berbunyi “*Terhadap BUMN berlaku Undang-undang ini, anggaran dasar, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya*” [Bukti P-3];
 4. Bahwa PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk merupakan eks BUMN yang telah menjadi perusahaan swasta murni, maka tidak berlaku UU BUMN bagi ketiga perusahaan *a quo*. Padahal, UU BUMN adalah undang-undang yang mengatur tentang peran, fungsi dan tata kelola BUMN, mengatur hubungan BUMN dengan Negara, dan posisi BUMN ditengah-tengah perekonomian nasional. UU BUMN juga telah menegaskan maksud dan tujuan BUMN adalah:
 - a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
 - b. mengejar keuntungan;
 - c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
 - d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
 - e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada

Halaman 28 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat [Bukti P-3];

Selain itu, kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan. Dengan tidak berlakunya UU BUMN terhadap ketiga eks BUMN *a quo*, maka koridor dan tujuan BUMN yang ada dalam UU BUMN bisa tidak dijalankan oleh ketiga eks BUMN *a quo* serta akses Negara dan publik terhadap ketiga eks BUMN *a quo* sebagaimana diatur dalam UU BUMN menjadi terhalang;

1. Bahwa ketentuan Pasal 4 PP 47/2017 yang mengatur tentang akibat dari pengalihan saham milik negara pada ketiga BUMN *a quo* kepada PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) menjadikan PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas bertentangan dengan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN yang berbunyi "*Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN*" [Bukti P-3];
2. Bahwa PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk yang merupakan eks BUMN yang telah menjadi perusahaan swasta yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, maka tidak dapat dipersamakan dengan BUMN yang sebenarnya oleh karena itu tidak dapat diberikan penugasan khusus dari Pemerintah;
3. Bahwa apabila tetap menjadi BUMN, maka ketiga eks BUMN *a quo* dapat saja memiliki tugas tertentu dan diberikan keistimewaan tertentu misalkan saja dapat melakukan kegiatan

Halaman 29 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Public Service Obligation (PSO), mendukung Pemerintah

melakukan tugas umum Pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan rakyat dan layanan publik, atau distribusi barang penting secara monopoli seperti diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Selain itu, juga dapat melakukan pengelolaan sektor strategis seperti pengelolaan sumber daya alam, karena sesuai konstitusi harus dikelola oleh negara sebagai bentuk penguasaan negara dalam aspek pengelolaan dan dilakukan melalui BUMN. Dengan tidak lagi menjadi BUMN, maka PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk tidak dapat lagi melaksanakan penugasan khusus dimaksud atau sekurang-kurangnya penugasan oleh Pemerintah menjadi tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya;

4. Bahwa UU BUMN menegaskan bahwa konsep mengenai BUMN harus dimiliki mayoritas oleh negara melalui penyertaan langsung, maka penugasan khusus dari Pemerintah kepada anak perusahaan *holding* BUMN untuk pengelolaan aset strategis, pemberian konsesi khusus pengelolaan sumber daya alam, atau penunjukan langsung untuk pekerjaan proyek-proyek tertentu menjadi tidak dapat dilaksanakan. Andai pun dilaksanakan akan menjadi masalah hukum (pidana) dikemudian hari;
5. Bahwa dengan telah hilangnya status BUMN pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk., dan selanjutnya tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, maka telah terjadi “swastanisasi BUMN” karena dengan tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas berarti sama dengan

Halaman 30 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

perusahaan swasta lainnya dalam ranah hukum privat;

6. Bahwa dengan tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, maka akses negara dan publik terhadap eks BUMN *a quo* menjadiberkurang, hal ini swastanisasi sama halnya telah terjadi “privatisasi”. Sebagaimana dinyatakan oleh Prof. Dr. Sri EdiSwasono (dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 (halaman 188)) [Bukti P-10], bahwa privatisasi itu sendiri dapat terjadi dalam “bentuk” atau minimal dalam pengambilan keputusan (*decision making*). Sehingga apabila terjadi perubahan dalam pengambilan keputusan (*decision making*) pada suatu BUMN sebagai akibat pelaksanaan pengalihan saham milik negara tersebut, maka sejatinya sudah terjadi privatisasi. Dengan demikian, pengalihan saham milik negara kepada BUMN akan berakibat perubahan dalam pengambilan keputusan pada BUMN tersebut, sehingga dengan demikian pengalihan saham pemerintah tersebut merupakan privatisasi;
7. Bahwa dengan demikian cukup beralasan dengan berubahnya status BUMN pada PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk yang berubah menjadi perusahaan/perseroan terbatas biasa yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dengan cara peralihan kepemilikan saham negara pada BUMN lainnya bertentangan dengan UU BUMN;

I. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan alasan yang telah disampaikan tersebut di atas, maka sampai pada kesimpulan bahwa telah jelas dan nyata-nyata penambahan penyertaan modal negara ke dalam modal saham PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) yang berasal dari pengalihan seluruh saham milik Negara pada PT Aneka Tambang

Halaman 31 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

(Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk yang berakibat berubahnya status BUMN PT Aneka Tambang (Persero) Tbk., PT Timah (Persero) Tbk., dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk menjadi tidak lagi berstatus BUMN sebagaimana diatur dalam PP 47/2017 telah bertentangan dengan UU Keuangan Negara, UU BUMN, dan UU Minerba serta mendegradasi keberadaan negara dalam kepemilikan pada BUMN yang mengelola sumber daya alam sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh karena itu, Para Pemohon berharap kearifan Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Agung yang memeriksa dan mengadili perkara ini untuk membatalkan PP 47/2017 yang bertentangan dengan UU Keuangan Negara, UU BUMN, dan UU Minerba;

D. PETITUM

Dalam Pokok Perkara

1. Menerima dan mengabulkan Permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan sekurang-kurangnya Pasal 1, Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara oleh karenanya tidak sah, batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

atau

menyatakan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia

Halaman 32 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Asahan Aluminium bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara oleh karenanya tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan;

3. Memerintahkan Termohon untuk mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium;
4. Menghukum Termohon untuk membayar biaya perkara.
Atau, apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Agung berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Menimbang, bahwa untuk mendukung dalil-dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan surat-surat bukti berupa:

1. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (bukti P-1);
2. Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (bukti P-2);
3. Fotokopi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (bukti P-3);
4. Fotokopi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (bukti P-4);
5. Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (bukti P-5);
6. Fotokopi Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-0007450.AH.01.04.Tahun 2017 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Yayasan Hukum Energi dan Pemberdayaan Masyarakat, dan Akta Notaris Pendirian (Anggaran

Halaman 33 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Dasar) Yayasan Hukum Energi dan Pemberdayaan Masyarakat beserta perubahannya (bukti P-6);

7. Fotokopi Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta Nomor 07/USJ-18/F-15/2017, tanggal 24 Mei 2017, tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Pengurus Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Universitas Sahid Jakarta Masa Jabatan 2017 – 2021, dan Surat Keputusan Rektor Universitas Sahid Jakarta Nomor 56/SK/USAHID/V/2008 tentang Pembentukan LKBH Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta (bukti P-7);
8. Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Pemohon Perorangan, atas nama Ahmad Redi, S.H., M.H., Agus Pambagio, Marwan Batubara, dan Dr. H. Lukman Malanuang (bukti P-8);
9. Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 36/PUU-X/2012 (bukti P-9);
10. Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 48/PUU-XI/2013 (bukti P-10);

Menimbang, bahwa permohonan keberatan hak uji materiil tersebut telah disampaikan kepada Termohon pada tanggal 9 Januari 2018 berdasarkan Surat Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Nomor 07/PER-PSG/I/07P/HUM/2018, tanggal 9 Januari 2018;

Menimbang, bahwa terhadap permohonan Para Pemohon tersebut, Termohon telah mengajukan jawaban tertulis pada tanggal 24 Januari 2018, yang pada pokoknya atas dalil-dalil sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

Bahwa Para Pemohon mengajukan uji materi terhadap ketentuan Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4 PP 47/2017 yang dianggap bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara), Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), dan Pasal 4 ayat

Halaman 34 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

(1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut UU Minerba), dengan alasan sebagai berikut:

1. Bahwa Para Pemohon yaitu Pemohon I – Pemohon VI yang terdiri dari badan hukum privat, lembaga hukum perguruan tinggi, dan orang perorangan yang merasa haknya dirugikan atau potensial dirugikan akibat diterbitkannya PP 47/2017 yang berakibat berubahnya status ketiga Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) di bawah PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) (selanjutnya disebut PT Inalum), yaitu PT Aneka Tambang (Persero) Tbk. (selanjutnya disebut PT Antam), PT Timah (Persero) Tbk (selanjutnya disebut PT Timah) dan PT Bukit Asam (Persero) Tbk (selanjutnya disebut PT BA) menjadi perseroan terbatas biasa;
2. Bahwa penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham PT Inalum yang berasal dari pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut Negara RI) pada ketiga perusahaan yaitu PT Antam, PT Timah, dan PT BA bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara yang mengatur bahwa Penyertaan Modal Negara (selanjutnya disebut PMN) kepada BUMN mensyaratkan ditetapkan terlebih dahulu dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN). Menurut Para Pemohon pentingnya ditetapkan dalam APBN karena keputusan pengalihan saham negara pada ketiga perusahaan tersebut kepada PT Inalum mengakibatkan hilangnya status sebagai BUMN dan juga berakibat pada status keuangan pada ketiga perusahaan tersebut. Dengan demikian, pengalihan seluruh saham negara ketiga perusahaan tersebut kepada PT Inalum merupakan keputusan strategis tentang pengelolaan keuangan negara yang harus ditetapkan dalam APBN, tanpa terkecuali. Bahwa dengan ketentuan yang telah jelas dalam UU Keuangan Negara tersebut, namun masih tetap dilanggar, apabila di kemudian hari ditemukan kerugian negara, maka

Halaman 35 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

perbuatan penyertaan modal dengan pengalihan saham ini jelas merupakan tindak pidana korupsi karena telah memenuhi unsur melawan hukum dan terdapat kerugian negara;

3. Bahwa Para Pemohon mendalilkan Pasal 1 dan Pasal 3 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 4 ayat (1) UU Minerba, dengan alasan sebagai berikut:
 - a. Bahwa dengan dialihkannya seluruh saham negara pada ketiga perusahaan tersebut berakibat negara tidak lagi memiliki saham negara secara langsung (kepemilikan langsung) pada ketiga perusahaan tersebut, yang notabene merupakan BUMN yang mengelola sumber daya alam (selanjutnya disebut SDA) pertambangan mineral dan batu bara. Ketiadaan kepemilikan secara langsung ini berarti menjauhkan penguasaan negara atas SDA sebagaimana diamanatkan Pasal 4 ayat (1) UU Minerba dan Pasal 33 UUD 1945, serta menjadikan akses negara untuk melakukan pengelolaan secara langsung menjadi berkurang;
 - b. Bahwa dengan transformasi ketiga perusahaan tersebut menjadi tidak lagi berstatus BUMN, maka beralih juga kewenangan negara yang sebelumnya merupakan pemegang saham pada ketiga perusahaan tersebut menjadi kewenangan PT Inalum sebagai BUMN induknya (*holding*). Konsekuensi bentuk *holding* adalah segala kebijakan terhadap anak perusahaan tergantung BUMN induknya, negara tidak mempunyai akses secara langsung kepada BUMN yang telah menjadi perseoran terbatas biasa tersebut, yang ada adalah akses atau kewenangan pemerintah selaku pemegang saham (melakukan tindakan keperdataan) melalui BUMN induknya;
 - c. Bahwa ketiadaan akses langsung negara terhadap ketiga perusahaan tersebut mengurangi fungsi kontrol negara terhadap ketiga perusahaan tersebut yang dapat dilihat dari berkurangnya fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPR RI) karena anak

Halaman 36 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- perusahaan BUMN tidak menjadi mitra kerja di DPR RI, anak perusahaan BUMN juga tidak menjadi objek pemeriksaan utama Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (selanjutnya disebut BPK RI), selain itu juga menghambat penegakan hukum dalam hal terjadi penyimpangan di anak perusahaan BUMN karena tipisnya pemisahan antara keuangan negara dengan keuangan korporasi;
- d. Bahwa setelah menjadi anak perusahaan dalam sebuah *holding*, maka saham dan aset ketiga perusahaan tersebut dapat kapan saja dijual kepada pihak lain cukup hanya dengan persetujuan pemegang saham, tidak perlu lagi persetujuan DPR RI maupun pemeriksaan oleh BPK RI;
4. Bahwa Para Pemohon mendalilkan Pasal 4 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN, dengan alasan sebagai berikut:
- a. Bahwa dengan tidak lagi berstatus menjadi BUMN, maka ketiga perusahaan tersebut tidak lagi memberikan penerimaan negarasecara langsung, karena keuntungan dari ketiga perusahaan eks BUMN tersebut tidak diserahkan secara langsung kepada negara, melainkan kepada PT Inalum, baru kemudian PT Inalum menyetorkan kepada negara sesuai posisi keuangan PT Inalum. Yang artinya hasil keuntungan dari ketiga perusahaan eks BUMN tersebut tidak bisa langsung diterima negara dan jumlahnya belum tentu sama dengan keuntungan sebenarnya dari ketiga perusahaan eks BUMN tersebut;
- b. Bahwa ketiga perusahaan eks BUMN tersebut telah menjadi perusahaan swasta murni, maka tidak berlaku UU BUMN bagi ketiga perusahaan tersebut. Dengan tidak berlakunya UU BUMN bagi ketiga perusahaan tersebut, maka koridor dan tujuan BUMN bisa tidak dijalankan oleh ketiga eks BUMN tersebut, serta akses negara dan publik terhadap ketiga perusahaan eks BUMN tersebut menjadi terhalang;

Halaman 37 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- c. Bahwa karena ketiga perusahaan tersebut telah menjadi perusahaan swasta murni, maka tidak dapat dipersamakan dengan BUMN yang sebenarnya. Oleh karena itu, penugasan khusus dari Pemerintah untuk pengelolaan aset strategis, pemberian konsesi khusus pengelolaan sumber daya alam, atau penunjukan langsung untuk pekerjaan proyek-proyek tertentu menjadi tidak dapat dilaksanakan;
- d. Bahwa pengalihan saham milik negara kepada BUMN akanberakibat pada perubahan dalam pengambilan keputusan pada BUMN tersebut, sehingga dengan demikian pengalihan saham Pemerintah tersebut merupakan privatisasi;

I. **PENJELASAN TERMOHON TERHADAP KEDUDUKAN HUKUM(LEGAL STANDING) PARA PEMOHON**

Berkenaan dengan *legal standing (persona standi in judicio)* dan kepentingan hukum Para Pemohon dalam perkara *a quo*, Termohon menyampaikan penjelasan sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut UU MA), menyatakan:
"Permohonan sebagaimana dimaksud ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh Pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yaitu:
 - a. *Perorangan warga Negara Indonesia;*
 - b. *Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau*
 - c. *Badan hukum publik atau badan hukum privat.*



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

2. Bahwa ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil (selanjutnya disebut Perma 1/2011), menyatakan:

“Permohonan keberatan adalah permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk mendapat putusan”;

3. Bahwa ketentuan Pasal 1 ayat (4) Perma 1/2011, menyatakan:

“Pemohon keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang”;

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, Para Pemohon mendalilkan telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) UU MA, berikut Peraturan Mahkamah Agung yang terkait, karena Para Pemohon yang merupakan gabungan antara badan hukum dan perorangan warga negara Indonesia, telah dirugikan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut PP) *a quo*; Terhadap dalil Para Pemohon mengenai Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) tersebut di atas, Termohon berbeda pendapat dan bersama ini menyatakan bahwa Para Pemohon tidak memiliki *Legal Standing* dalam permohonan *a quo*, berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan Pasal 31A ayat (2) UU MA mensyaratkan permohonan keberatan uji materiil harus didasarkan pada adanya kerugian yang diderita oleh Para Pemohon dan secara langsung diakibatkan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan uji materiil. Artinya keberatan Para Pemohon uji materiil harus didasarkan pada adanya hubungan sebab akibat (*causalverband*) antara kerugian yang diderita oleh Para Pemohon dengan berlakunya ketentuan peraturan perundang-undangan dimaksud. Atau dengan kata lain, permohonan harus dilakukan oleh pihak yang

Halaman 39 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

kepentingannya benar-benar dirugikan (*asas point d'interet point d'action*);

2. Bahwa menurut Termohon, Pemohon I sampai dengan Pemohon VI tidak dapat membuktikan atau setidaknya tidak bisa menyajikan data dan informasi yang memperkuat dalilnya bahwa Para Pemohon menderita kerugian yang bersifat spesifik, aktual, atau potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi sebagai akibat diterbitkannya PP 47/2017 serta tidak adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang diderita oleh Para Pemohon dengan berlakunya ketentuan dalam PP *a quo* tersebut;
3. Bahwa, khususnya untuk Pemohon II sebagai Lembaga Hukum Perguruan Tinggi, tidak memiliki *Legal Standing* atau tidak memenuhi syarat sebagai pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) UU MA. Selain itu, Pemohon II mendasarkan pada yurisprudensi bahwa organisasi memiliki hak gugat (*Legal Standing*) dimana Pemohon II tidak menyebutkan yurisprudensi apa yang mendasari hal tersebut;
4. Bahwa Pemohon III sampai dengan Pemohon VI mendalilkan bahwahak-hak konstitusionalnya sebagaimana dimaksud Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yaitu hak untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum, juga untuk memajukan dirinya secara kolektif untuk membangun bangsa dan negaranya tidak terhalangi pemenuhannya dengan berlakunya PP *a quo*, sehingga tidak ada kerugian yang diderita oleh Pemohon III sampai dengan Pemohon VI;

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menurut Termohon, mengingat Para Pemohon tidak memiliki kerugian dan tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang diderita oleh Para

Halaman 40 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Pemohon dengan berlakunya ketentuan PP *a quo*, karena PP 47/2017 ini merupakan kebijakan Pemerintah untuk menetapkan penambahan modal guna untuk memperkuat struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha PT Inalum, dan pengalihan saham yang dimaksud merupakan saham milik negara RI, maka oleh karena itu sudah sepatutnya jika yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Agung menyatakan Para Pemohon tidak menderita kerugian apapun, dan karenanya tidak memiliki *legal standing* dan permohonan Para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*);

Namun demikian, Termohon menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Agung Mahkamah Agung yang memeriksa dan mengadili perkara ini, untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Para Pemohon mempunyai *legal standing* atau tidak, sebagaimana telah ditentukan dalam ketentuan Pasal 31A ayat (2) UU MA;

I. LATAR BELAKANG DITETAPKANNYA PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 47 TAHUN 2017 TENTANG PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL NEGARA REPUBLIK INDONESIA KE DALAM MODAL SAHAM PERUSAHAAN PERSEROAN (PERSERO) PT. INDONESIA ASAHAN ALUMINIUM;

A. Aspek Yuridis

Bahwa mengenai pengertian “dikuasai negara” dalam Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan bahwa: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 (selanjutnya disebut PutusanMK 001/2003), pernah memberikan pertimbangan sebagai berikut: Menimbang bahwa perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan

Halaman 41 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

... Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (toezichthoudensdaad) dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat”;

Halaman 334-335:

“Menimbang bahwa dalam kerangka pengertian yang demikian itu, penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (privat) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi masing-masing cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu: (i) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat

Halaman 42 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak”;

Berdasarkan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 dan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK 001/2003, maka penguasaan cabang-cabang produksi oleh negara dapat dilakukan melalui:

- penyediaan produk/layanan yang dilakukan langsung oleh negara;
- penyediaan produk/layanan yang dilakukan oleh unit-unit usahayang dimiliki oleh negara;
- cara lain yang menjamin tersedianya produk/layanan, termasuk dengan mengatur unit-unit usaha yang ada/pasar untuk menyediakan produk/layanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat;

Dengan demikian, penguasaan cabang-cabang produksi oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 sesuai dengan Putusan MK 001/2003 tidak hanya dimaknai dengan kepemilikan, namun lebih luas dari hal tersebut, yaitu meliputi *mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;*

Halaman 43 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Sebagai salah satu bentuk penguasaan negara melalui unit usaha yang dimiliki negara, maka BUMN perlu diperkuat agar dapat melakukan tugas-tugas kemanfaatan umum yang diberikan Pemerintah. Namun seiring dengan semakin besarnya kebutuhan pembangunan nasional terhadap kontribusi BUMN, sering kali tidak didukung dengan ketersediaan sumber daya yang memadai. Untuk itu, diperlukan konsolidasi BUMN agar kekuatan BUMN dapat digunakan secara optimal dalam mengemban tugas-tugas yang diberikan oleh Pemerintah. Konsolidasi BUMN melalui pembentukan perusahaan induk (*holding* BUMN), dilakukan dengan cara mengalihkan saham milik negara dari satu atau lebih BUMN kepada satu BUMN yang akan menjadi *holding*, sehingga saham negara pada *holding* BUMN tersebut bertambah sebesar pengalihan saham dari satu atau lebih BUMN lainnya dimaksud.;

Dapat kami informasikan kepada Yang Mulia Majelis Hakim, bahwa penerbitan PP 47/2017 didasarkan atas ketentuan mengenai PMN sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut PP 72/2016). Dengan demikian PP 47/2017 pada prinsipnya hanya merupakan penetapan kebijakan Pemerintah terkait pengalihan saham milik negara antara lain pada PT Antam, PT Bukit Asam dan PT Timah dalam rangka pembentukan *Holding* BUMN pertambangan dengan menempatkan PT Inalum sebagai perusahaan induk. Sedangkan dasar hukum dan ketentuan pengaturan penetapan kebijakan tersebut tunduk pada PP 72/2016. Sebagaimana yang Mulia Majelis Hakim maklumi, terhadap PP 72/2016 tersebut sebelumnya pernah diajukan uji materiil ke Mahkamah Agung dan telah diputus oleh Mahkamah Agung melalui Putusan dalam perkara permohonan Uji Materiil Nomor 21 P/HUM/2017 tanggal 08 Juni 2017. Adapun pokok permohonan

Halaman 44 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

keberatan uji materiil dalam perkara tersebut adalah terkait dengan pengujian PP 72/2016 terhadap UU BUMN, UU Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Putusan Majelis Hakim Mahkamah Agung tersebut, Majelis Hakim Mahkamah Agung telah menyatakan menolak dalil-dalil Para Pemohon;

Mengingat PP 47/2017 hanya merupakan penetapan kebijakan Pemerintah yang tunduk kepada PP 72/2016, maka dalam bagian Diktum Menimbang PP 47/2016 tersebut hanya memuat maksud dan tujuan penambahan PMN, yaitu:

“Bahwa untuk memperkuat struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, perlu melakukan penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium ... dan seterusnya“

Adapun mengenai latar belakang penerbitan PP 72/2016, dapat kami sampaikan kepada yang Mulia Majelis Hakim Agung sebagai berikut:

1. Bahwa landasan filosofis lahirnya PP 72/2016 dapat dilihat di dalam konsideran menimbang PP 72/2016 yang menyatakan bahwa:

“Bahwa dalam rangka meningkatkan nilai dan mengoptimalkan peran Badan Usaha Milik Negara sebagai agen pembangunan nasional dalam mendukung dan mempercepat program Pemerintah serta meningkatkan tertib administrasi, perlu melakukan pengaturan kembali mengenai sumber penyertaan modal negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dapat dijadikan penyertaan ke dalam modal Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas dan menyempurnakan proses penatausahaan, sehingga perlu mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara

Halaman 45 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan

Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas”;

2. Bahwa PP 72/2016 lahir sebagai bentuk penguatan kelembagaan dan mekanisme kerja BUMN dalam rangka menghadapi perkembangan perekonomian global, antara lain dengan diberlakukannya Masyarakat Ekonomi ASEAN, maka perlu dilakukan peningkatan terhadap BUMN melalui pembentukan *Holding* BUMN, sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum PP 72/2016 yang menyatakan :

“Sejalan dengan makin besarnya peran BUMN dalam pembangunan nasional khususnya dalam menyukseskan program Pemerintah yang ditugaskan kepada BUMN sebagai agen pembangunan dan dalam rangka menghadapi perkembangan perekonomian global, di antaranya dengan diberlakukannya Masyarakat Ekonomi ASEAN maka perlu segera dilakukan peningkatan nilai, penguatan daya saing, perluasan jaringan usaha, dan kemandirian pengelolaan BUMN. Langkah strategis untuk mencapai hal tersebut antara lain dengan melakukan penguatan kelembagaan dan mekanisme kerja BUMN serta peningkatan tertib administrasi melalui penyempurnaan proses penatausahaan. Penguatan kelembagaan dan mekanisme kerja BUMN dilakukan antara lain melalui pembentukan perusahaan induk BUMN.

Salah satu strategi Pemerintah dalam pembentukan perusahaan induk BUMN yaitu dengan melakukan Penyertaan Modal Negara yang bersumber dari pergeseran saham milik negara pada BUMN dan/atau Perseroan Terbatas tertentu kepada BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya”;

Dengan demikian, PP 72/2016 diterbitkan untuk memberikan penguatan dan penegasan kepada Pemerintah serta untuk mempertahankan peran dan keistimewaan BUMN yang selama ini telah diberikan/dimiliki oleh BUMN yang beralih menjadi anak

Halaman 46 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

perusahaan BUMN sebagai agen pembangunan, yaitu dengan pengaturan:

- a. memperjelas dan menegaskan dasar hukum pembentukan induk perusahaan (*holding company*) BUMN sebagaimana telah dilaksanakan selama ini;
- b. melakukan pengalihan (*inbreng*) saham BUMN dalam rangka pembentukan *holding* BUMN, tidak lagi melalui mekanisme APBN, karena pada saat pengalokasian PMN untuk pendirian pertama kali BUMN yang dialihkan tersebut telah melalui mekanisme APBN, sehingga berstatus Kekayaan Negara Dipisahkan;
- c. menegaskan sikap pemerintah untuk tetap meminta persetujuan DPR RI jika anak perusahaan eks BUMN tersebut akan dijual, dan tetap mempertahankan statusnya perusahaan tersebut sebagai Perusahaan Negara melalui kepemilikan negara atas saham dengan Hak Istimewa (saham Dwi Warna);
- d. menegaskan bahwa Pemerintah tetap memiliki kendali (*control*) terhadap anak perusahaan eks BUMN melalui saham Dwi Warna, dan mewajibkan BUMN induk memiliki mayoritas saham (lebih dari 50%) pada anak perusahaan BUMN dimaksud;
- e. menegaskan bahwa anak perusahaan eks BUMN tersebut diperlakukan sama dengan BUMN dalam beberapa hal tertentu untuk tetap dapat melaksanakan penugasan Pemerintah;

B. Aspek Ekonomis

Bahwa sebagaimana Yang Mulia Majelis Hakim Agung maklumi, Indonesia memiliki potensi untuk menjadi negara yang unggul dan sejahtera dengan didukung oleh jumlah populasi, potensi sumber daya dan pasar (*market*) yang diproyeksikan akan mampu menjadi kekuatan ekonomi kawasan (*regional economic powerhouse*); Dengan adanya pembentukan *holding*, peran BUMN sebagai agen pembangunan akan lebih optimal dalam mendukung tercapainya program Pemerintah melalui sinergi antar BUMN, hilirisasi dan

Halaman 47 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

pemanfaatan kandungan lokal, pembangunan ekonomi daerah terpadu, dan kemandirian keuangan/ (*value creation*);

Dapat kami informasikan kepada Yang Mulia Majelis Hakim Agung, bahwa jauh sebelum PP 72/2016, yaitu sebelum diterbitkannya UU BUMN, pembentukan BUMN *Holding* sebenarnya *de facto* telah dilakukan, antara lain dengan pembentukan PT Pupuk Sriwidjaja (Persero) -- sekarang menjadi PT Pupuk Indonesia (Persero), PT Semen Gresik (Persero) – sekarang menjadi PT Semen Indonesia (Persero) Tbk. Setelah terbitnya UU BUMN, BUMN *holding* yang sudah dibentuk adalah PT Perkebunan Nusantara III (Persero), dan Perum Perhutani. Dengan demikian, penyusunan PP *a quo* bermaksud untuk menegaskan pembentukan BUMN *holding* agar dapat memberikan manfaat yang lebih besar kepada negara; Selanjutnya khusus untuk pembentukan BUMN *Holding* pertambangan sebagaimana ditetapkan dalam PP 47/2017 dilatarbelakangi oleh hal-hal sebagai berikut:

Bahan tambang Indonesia merupakan kekayaan bangsa yang harus dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun pemanfaatannya saat ini masih dirasakan belum optimal. Beberapa komoditi tambang diekspor tanpa melalui pengolahan lebih lanjut dan tanpa adanya peningkatan nilai tambah yang optimal. Pemanfaatan bahan tambang di Indonesia juga masih sedikit mendapat sentuhan teknologi, dan beberapa produk tambang di ekspor masih dalam bentuk bijih seperti nikel, bauksit dan dalam bentuk konsentrat seperti tembaga;

Kita sadari bahwa sektor pertambangan merupakan sektor yang sangat strategis dalam perekonomian nasional, dan menjadi penggerak utama (*prime mover*) pembangunan nasional serta memberikan manfaat *multiplier effect* yang sangat signifikan. Untuk mengoptimalkan pendapatan dari sektor ini, Pemerintah melalui UU Minerba dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara

Halaman 48 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

telah mewajibkan semua perusahaan tambang untuk mengolah produknya di dalam negeri;

Pembentukan *Holding* BUMN Industri Pertambangan (selanjutnya disebut *Holding* BUMN Tambang) yang terdiri dari PT Inalum, PT Antam, PT BA dan PT Timah dilakukan melalui skema penambahan PMN yang bersumber dari saham milik negara pada BUMN pertambangan (*inbreng* saham) kepada PT Inalum, dimaksudkan untuk mengoptimalkan potensi Indonesia dalam mengolah produk tambang;

Meskipun saham negara pada PT Antam, PT BA, dan PT Timah telah dialihkan ke PT Inalum, negara tidak kehilangan kontrol dalam mengendalikan ketiga perusahaan tersebut karena adanya kepemilikan saham seri A Dwi Warna di tiap-tiap perusahaan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar PT Antam, PT BA, dan PT Timah yang antara lain mengatur hak dan kewenangan khusus untuk melakukan (a) pengangkatan anggota Direksi dan anggota Komisaris, (b) perubahan anggaran dasar, (c) perubahan struktur kepemilikan saham, dan (d) penggabungan, peleburan, pemisahan, dan pembubaran, serta pengambilalihan perusahaan oleh perusahaan lain;

Pembentukan *Holding* BUMN Tambang juga dilakukan sebagai upaya untuk memperkuat dan meningkatkan kontribusi BUMN pertambangan dalam mendukung pencapaian rencana pembangunan dan kemandirian ekonomi nasional dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

1. BUMN Industri Pertambangan memiliki sumber daya dan cadangan mineral maupun batubara yang besar, namun belum diolah lebih lanjut secara optimal untuk meningkatkan nilai tambah;

Besarnya sumber daya dan cadangan mineral maupun batubara yang besar saat ini belum diimbangi dengan konsep hilirisasi maupun pengadaan industri pengolahan untuk meningkatkan

Halaman 49 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

nilai tambah. Contohnya, PT Antam yang memiliki cadangan nikel terbesar keenam di dunia belum dapat memanfaatkan cadangan tersebut secara optimal melalui pengadaan industri pengolahan seperti pengolahan, nikel menjadi *stainless steel*. Hal yang sama terjadi pada pengolahan bauksit menjadi alumina yang seharusnya dapat dilakukan oleh PT Inalum dan PT Antam serta timah oleh PT Timah untuk menghasilkan produk-produk hilir;

2. Meningkatkan kemampuan pendanaan perusahaan yang tergabung dalam *Holding* BUMN Industri Pertambangan untuk melakukan investasi;

Dengan program hilirisasi diharapkan dapat meningkatkan nilai tambah produk yang dihasilkan BUMN Pertambangan, yang pada gilirannya akan meningkatkan kontribusi sektor pertambangan terhadap Produk Domestik Bruto. Untuk mendukung terlaksananya program hilirisasi, maka perusahaan yang tergabung dalam BUMN *Holding* Tambang membutuhkan sumber pendanaan yang besar agar proyek-proyek pengembangan dalam rangka hilirisasi dapat dilaksanakan; Kebutuhan akan pendanaan yang lebih besar dan kuat, selain untuk menopang kebutuhan investasi juga diperlukan oleh perusahaan-perusahaan tersebut untuk melaksanakan proyek-proyek strategis lain, termasuk pengambilalihan saham PT Freeport Indonesia. Dengan pembentukan *Holding* BUMN Tambang, maka akan tersedia kapasitas pendanaan yang jauh lebih besar dan konsep sinergi antara anggota *Holding* dapat dijalankan dengan lebih optimal;

3. Meningkatkan Skala BUMN Industri Pertambangan agar lebih kompetitif dibandingkan dengan perusahaan pertambangan domestik maupun regional;

Sebagai ilustrasi, total aset terbesar dari keempat perusahaan anggota *Holding* BUMN Tambang adalah PT Antam. Namun,

Halaman 50 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

yang jika dibandingkan dengan perusahaan pertambangan di kawasan Asia Pasifik (selain perusahaan dari Republik Rakyat Tiongkok), PT Antam masih menduduki posisi ke-25, tertinggal jauh jika dibandingkan dengan perusahaan pertambangan India (*Coal India*) yang hanya fokus pada satu komoditas yaitu batu bara, dan perusahaan swasta Indonesia, yaitu Adaro Energy yang saat ini menempati posisi ketujuh;

Dengan pembentukan *Holding* BUMN Tambang, diharapkan PT Antam akan mampu mensejajarkan diri dengan kompetitor domestik maupun regionalnya;

Pembentukan *Holding* BUMN Tambang memberikan manfaat tidak hanya bagi perusahaan, namun juga bagi negara dan juga masyarakat dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Manfaat bagi *Holding* BUMN Tambang
 - a) Peningkatan *Business Scale*

Dengan terbentuknya *Holding* BUMN Tambang, maka kapitalisasi pasar *Holding* BUMN Tambang diperkirakan menjadi yang ketiga terbesar di Asia Pasifik (tidak termasuk Republik Rakyat Tiongkok), dan menjadikannya perusahaan tambang dengan kapitalisasi pasar terbesar di Indonesia dan Asia Tenggara;

Dengan skala usaha yang mampu bersaing dengan perusahaan pertambangan regional tersebut, akan memberikan manfaat kepada PT Inalum, PT Antam, PT BA dan PT Timah, karena adanya kemudahan dalam pendanaan dan fleksibilitas dalam melaksanakan aksi korporasi;
 - b) Diversifikasi Produk dan Bisnis;

Sebelum konsolidasi, PT Antam, PT BA, PT Timah dan PT Inalum memiliki bidang usaha pertambangan dengan komoditas yang berbeda-beda. Mengingat kinerja masing-masing perusahaan dipengaruhi oleh pergerakan

Halaman 51 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

harga komoditas yang sangat fluktuatif, maka dengan terbentuknya *Holding* BUMN Tambang, relatif akan memperkuat perusahaan-perusahaan tersebut secara individu maupun kolektif dalam menghadapi siklus harga komoditas, sehingga stabilitas kinerja dapat lebih terjaga;

- c) Peningkatan Posisi Keuangan dan Perbaikan Likuiditas; Likuiditas *Holding* BUMN Tambang akan menjadi lebih baik melebihi rata-rata di industri tersebut. *Debt to Equity Ratio* *Holding* BUMN Tambang juga menjadi lebih baik, sehingga dapat dimanfaatkan untuk memperoleh pembiayaan utang (*debt financing*) baru baik melalui bank maupun pasar modal. Demikian halnya dengan *Earning Before Interest, Taxes Depretiation and Amortization (EBITDA)/Interest Holding* BUMN Tambang akan menjadi lebih baik dibandingkan dengan rata-rata industri;

- d) Sinergi anggota perusahaan dalam *Holding* BUMN Tambang akan menciptakan efisiensi biaya; Pengelolaan bersama unit pendukung (*supporting unit*) seperti strategi investasi, eksplorasi, dan penelitian, dan pengembangannya (*Research and Development*) dapat menjadi lebih terarah dan efisien. Pembentukan *trading arm* bersama juga diharapkan meningkatkan kekuatan pasar (*market power*);

1. Manfaat bagi Negara;
 - a) BUMN dapat dikendalikan secara lebih efektif dengan rentang kendali (*span of control*) tidak terlalu panjang; Dengan pembentukan *Holding* BUMN Tambang, proses pengendalian perusahaan anggota *Holding* oleh negara akan lebih efektif melalui kepemilikan langsung hanya pada *Holding* yang dilengkapi dengan kepemilikan saham Seri ADwi Warna pada anak perusahaan (PT Antam, PT BA dan PT Timah). Adapun inisiatif strategis pengembangan dari

Halaman 52 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

anak perusahaan seluruhnya akan dilaksanakan oleh *Holding*;

- b) Peningkatan pemasukan negara melalui dividen, pajak dan royalty;

Dengan adanya peningkatan skala bisnis (*scale of business*) serta kapasitas dari *Holding* BUMN Tambang dan perusahaan yang tergabung di dalamnya dalam melaksanakan kegiatan usahanya, maka pemasukan negara melalui penerimaan dividen, pajak, dan royalti akan meningkat;

- c) Pengelolaan SDA Indonesia oleh Perusahaan BUMN; Dengan terbentuknya *Holding* BUMN Tambang yang memiliki posisi keuangan yang kuat maka, pengelolaan SDAdi Indonesia yang saat ini masih banyak dikelola asing akan secara bertahap dapat dikelola oleh perusahaan milik negara;
- d) Peningkatan nilai tambah komoditas Indonesia melalui pelaksanaan program hilirisasi;

Dengan pembentukan *Holding* BUMN Tambang, program hilirisasi dapat lebih mudah dilaksanakan oleh *Holding* seiring dengan meningkatnya kemampuan pendanaan dan mobilisasi sumber daya lainnya;

- e) Pengembangan Ekonomi Indonesia; Dengan pembentukan *Holding* BUMN Tambang, akan terjadi *multiplier effect* dalam pengembangan perekonomian Indonesia, antara lain seperti penurunan angka pengangguran seiring dengan lebih banyaknya pembukaan lapangan kerja baru dari proyek-proyek hilirisasi, menggeliatnya sektor perekonomian khususnya disekitar proyek, dan peningkatan devisa melalui meningkatnya nilai tambah barang ekspor;

2. Manfaat bagi Masyarakat;

Halaman 53 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- a) Menciptakan lapangan kerja baru;
Pengembangan usaha dari *Holding* akan menciptakan lapangan kerja baru bagi masyarakat yang pada gilirannya berkontribusi dalam peningkatan kualitas serta taraf hidup masyarakat;
- b) Mendukung dan menciptakan industri kecil baru;
Dengan pengembangan usaha dari *Holding* dan peningkatan nilai tambah dari produk yang dihasilkan, akan memicu masyarakat menciptakan industri-industri baru;
- c) Mendorong efisiensi harga produk yang dihasilkan dari barang tambang;
Dengan peningkatan nilai tambah produk yang dihasilkan, diharapkan barang yang sebelumnya harus diimpor dapat diperoleh dari produsen lokal. Sehingga, dengan harga bahan mentah (*raw material*) dan biaya yang lebih efisien, harga produk yang ditawarkan akan menjadi lebih kompetitif;

Berdasarkan uraian menyangkut latar belakang dan tujuan pembentukan *Holding* BUMN Tambang di atas, jelaslah bahwa PP 47/2017 justru memiliki arti sangat penting dan strategis (*conditio sine qua non*), serta memperkuat dan meningkatkan kontribusi perusahaan-perusahaan yang tergabung dalam *Holding* BUMN Tambang, guna mendukung pencapaian rencana pembangunan dan kemandirian ekonomi nasional;

I. JAWABAN TERMOHON TERHADAP POKOK PERMOHONAN PARAPEMOHON

Bahwa Para Pemohon mengajukan uji materil terhadap ketentuan pasal-pasal *a quo* PP 47/2017 yang menyatakan sebagai berikut:

"Pasal 1

- (1) *Negara Republik Indonesia melakukan penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2014 tentang Penetapan PT Indonesia Asahan*

Halaman 54 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Aluminium Sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia

Asahan Aluminium;

(2) Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:

a. Pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada:

- 1) Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1974 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Aneka Tambang menjadi Perusahaan Perseroan (Persero);*
- 2) Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1976 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Tambang Timah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero); dan*
- 3) Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk. yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1980 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Tambang Batubara Bukit Asam;*

a. Pengalihan seluruh saham milik Negara Republik Indonesia pada PT Freeport Indonesia;

Pasal 3

Dengan pengalihan saham seri B, negara melakukan kontrol terhadap Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk., Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Timah Tbk., dan Perusahaan Perseroan (Persero) Bukit Asam Tbk melalui kepemilikan saham Seri A dwi warna dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar;

Pasal 4

Halaman 55 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 1 mengakibatkan:

- a. *Status Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk., Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk., dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk., berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; dan*
- b. *Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium menjadi pemegang saham Tbk., PT Timah Tbk., PT Bukit Asam Tbk., dan PT Aneka Tambang Freeport Indonesia”;*

Sebelum Termohon memberikan Jawaban terhadap dalil yang dikemukakan oleh Para Pemohon, perkenankan Termohon menyampaikan kepada yang Mulia Majelis Hakim bahwa ketentuan PP 47/2017 bersifat penetapan (*beschikking*) dan merupakan bagian dari pelaksanaan ketentuan PP 72/2016, yang mana PP 72/2016 tersebut pernah dilakukan uji materiil di Mahkamah Agung dengan register perkara nomor 21P/HUM/2017, dan telah diputus pada tanggal 8 Juni 2017 dengan amar putusan “menolak permohonan keberatan hak uji materiil dari Para Pemohon” atas PP 72/2016;

Menurut Termohon, dalil yang dikemukakan oleh Para Pemohon pada intinya sama dengan dalil yang dikemukakan oleh Para Pemohon dalam register perkara 21P/HUM/2017 tersebut, yaitu keberatan terhadap pembentukan *holding* BUMN dan kekhawatiran Para Pemohon terhadap penguasaan negara terhadap anak perusahaan *holding* yang sebelumnya berstatus BUMN, menjadi tidak berstatus BUMN;

Sehubungan dengan dalil Para Pemohon dalam permohonannya, Termohon tidak sependapat dengan anggapan Para Pemohon yang menyatakan bahwa:

1. Bahwa Para Pemohon mendalilkan Pasal 1 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara dengan alasan bahwa penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham PT Inalum yang berasal dari pengalihan seluruh

Halaman 56 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

saham Seri B milik Negara RI pada ketiga perusahaan yaitu PT Antam, PT Timah, dan PT BA bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) UU Keuangan Negara yang mengatur bahwa PMN kepada BUMN mensyaratkan ditetapkan terlebih dahulu dalam APBN; Menurut Para Pemohon pentingnya ditetapkan dalam APBN atas PMN tersebut karena keputusan pengalihan saham negara pada ketiga perusahaan tersebut kepada PT Inalum berakibat pada hilangnya status sebagai BUMN dan juga berakibat pada status keuangan pada ketiga perusahaan tersebut. Dengan demikian, pengalihan seluruh saham negara ketiga perusahaan tersebut kepada PT Inalum merupakan keputusan strategis tentang pengelolaan keuangan negara yang harus ditetapkan dalam APBN, tanpa terkecuali. Bahwa dengan ketentuan yang telah jelas dalam UU Keuangan Negara tersebut, namun masih tetap dilanggar, apabila di kemudian hari ditemukan kerugian negara, maka perbuatan penyertaan modal dengan pengalihan saham ini jelas merupakan tindak pidana korupsi karena telah memenuhi unsur melawan hukum dan terdapat kerugian negara;

Jawaban Termohon:

- a. Bahwa PP 47/2017 merupakan penetapan penambahan PMN yang didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:
 - 1) Pasal 41 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
 - 2) PP 72/2016;
- b. Bahwa dalam Pasal 2A ayat (1) PP 72/2016, pada pokoknya diatur bahwa PMN yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang salah satunya berasal dari saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme APBN;

Halaman 57 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- c. Bahwa mekanisme yang diatur dalam PP 72/2016 tersebut, pernah diajukan permohonan uji materiilnya di Mahkamah Agung, dan telah diputus oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017 tanggal 8 Juni 2017, yang amarnya menolak permohonan dari Para Pemohon. Dengan kata lain, PP 72/2016 dinyatakan tidak bertentangan dengan undang-undang, dengan pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Agung sebagai berikut:
- *Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diketahui bahwa pinjaman/hibah/penyertaan modal negara dapat dilakukan oleh negara dengan mengambil harta yang bersumber dari kekayaan negara, sehingga berdasarkan prinsip tersebut maka pengelolaannya diperlukan persetujuan dari DPR sebagai representasi perwakilan rakyat melalui mekanisme APBN. Persetujuan DPR tersebut pada prinsipnya adalah persetujuan berupa perubahan bentuk dari kekayaan negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham yang ditempatkan pada BUMN atau Perseroan;*
 - *Bahwa setelah persetujuan DPR dalam APBN mengenai perubahan bentuk menjadi kekayaan negara yang dipisahkan yang pengelolaannya diserahkan kepada BUMN atau Perseroan Terbatas (mekanisme PMN) maka kekayaan negara yang dipisahkan tersebut bertransformasi menjadi saham Negara yang dikelola secara korporasi yang sehat (good corporate governance) yang juga berarti ada perubahan bentuk pengelolaan bukan lagi dalam lingkup hukum publik tapi menjadi hukum privat dan negara berperan sebagai pemilik saham dalam lapangan hukum privat (vide Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN beserta penjelasannya);*

Halaman 58 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- *Bahwa ketentuan pasal 2A ayat 1 objek HUM a quo muatan materinya adalah mengenai Penyertaan Modal Negara (PMN) yang telah berbentuk saham milik negara pada BUMN yang akan ditempatkan sebagai Penyertaan Modal Negara (PMN) pada BUMN atau Perseroan Terbatas lainnya maka tidak perlu lagi melalui mekanisme APBN, dapat dibenarkan karena pada prinsipnya saham negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham negara di BUMN dan telah berada di lapangan hukum privat yang dikelola secara korporasi yang sehat, dan sejak semula telah melalui mekanisme APBN dan mendapat persetujuan DPR. Hal ini tentu masih sejalan dengan maksud Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, namun karena telah bertransformasi menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham, maka pengalihannya kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain dalam bentuk PMN (jual beli saham atau pengambilalihan) berada di lapangan hukum privat, maka tidak perlu lagi persetujuan lebih lanjut dari DPR melalui mekanisme APBN melainkan cukup dengan keputusan RUPS/Menteri;*
 - *Bahwa dengan demikian dalil Para Pemohon yang menyatakan pasal 2A ayat (1) objek HUM a quo bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak berdasar hukum sehingga harus ditolak.*
- d. Bahwa dengan demikian, menurut Mahkamah Agung, persetujuan DPR RI baru diperlukan apabila terdapat perubahan bentuk dari kekayaan negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham yang ditempatkan pada BUMN atau Perseroan;

Halaman 59 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- e. Bahwa sedangkan saham-saham di ketiga BUMN tersebut yakni PT Antam, PT Timah, dan PT BA yang dialihkan ke PT Inalum berdasarkan PP 47/2017, statusnya sudah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN;
- f. Bahwa mengingat pembentukan *Holding* BUMN merupakan tindakan penempatan modal yang telah berbentuk saham milik negara pada suatu BUMN ke BUMN lain, maka sebenarnya sedari awal sudah merupakan “kekayaan negara yang telah terpisah dari APBN,” sehingga tidak diperlukan lagi adanya persetujuan DPR RI melalui mekanisme APBN;

Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka anggapan dan dalil Para Pemohon bahwa Pasal 1 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 24 UU Keuangan Negara adalah sama sekali tidak terbukti, tidak benar, dan tidak beralasan;

- 1. Bahwa Para Pemohon mendalilkan Pasal 1 dan Pasal 3 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 4 ayat (1) UU Minerba, dengan alasan sebagai berikut:
 - a. Bahwa dengan dialihkannya seluruh saham negara pada ketiga perusahaan tersebut berakibat negara tidak lagi memiliki saham negara secara langsung (kepemilikan langsung) pada ketiga perusahaan tersebut yang notabene merupakan BUMN yang mengelola sumber daya alam pertambangan mineral dan batu bara. Ketiadaan kepemilikan secara langsung ini berarti menjauhkan penguasaan negara atas sumber daya alam sebagaimana diamanatkan Pasal 4 ayat (1) UU Minerba dan Pasal 33 UUD 1945, serta menjadikan akses negara untuk melakukan pengelolaan secara langsung menjadi berkurang;
 - b. Bahwa dengan transformasi ketiga perusahaan tersebut menjadi tidak lagi berstatus BUMN, maka beralih juga kewenangan negara yang sebelumnya merupakan pemegang saham pada ketiga perusahaan tersebut menjadi kewenangan PT Inalum sebagai BUMN induknya (*holding*). Konsekuensi bentuk *holding*

Halaman 60 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

adalah segala kebijakan terhadap anak perusahaan tergantung BUMN induknya, negara tidak mempunyai akses secara langsung kepada BUMN yang telah menjadi Perseroan Terbatas biasa tersebut, yang ada adalah akses atau kewenangan pemerintah selaku pemegang saham (melakukan tindakan keperdataan) melalui BUMN induknya;

- c. Bahwa ketiadaan akses langsung negara terhadap ketiga perusahaan tersebut mengurangi fungsi kontrol negara terhadap ketiga perusahaan tersebut yang dapat dilihat dari berkurangnya fungsi pengawasan DPR RI karena anak perusahaan BUMN tidak menjadi mitra kerja di DPR RI, anak perusahaan BUMN juga tidak menjadi objek pemeriksaan utama BPK RI. Selain itu, juga menghambat penegakan hukum dalam hal terjadi penyimpangan di anak perusahaan BUMN karena tipisnya pemisahan antara keuangan negara dengan keuangan korporasi;
- d. Bahwa setelah menjadi anak perusahaan dalam sebuah *holding*, maka saham dan aset ketiga perusahaan tersebut dapat kapan saja dijual kepada pihak lain cukup hanya dengan persetujuan pemegang saham, tidak perlu lagi persetujuan DPR RI maupun pemeriksaan oleh BPK RI;

Jawaban Termohon:

- a. Bahwa mengenai makna “dikuasai Negara”, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 tanggal 15 Desember 2004, berpendapat:

“... pengertian “dikuasai oleh Negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh Negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif

Halaman 61 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”;

Berdasarkan hal tersebut, penguasaan negara memiliki 5 (lima) makna, yaitu untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Sedangkan, hal yang tidak dapat dilakukan oleh pemerintah secara terpisah (*losse Deelen*), kata lain, manakala penguasaan fungsi yaitu pengelolaan sumber daya alam dilakukan oleh negara melalui mekanisme *holding*, maka hal tersebut tidak berarti penguasaan negara menjadi hilang;

Dengan demikian, penguasaan negara yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945 dan UU Minerba tidaklah hilang dan tetap dijalankan oleh negara;

- b. Secara umum UU BUMN mengatur mengenai hal-hal sebagai berikut:
 - 1) Pendirian BUMN;
 - 2) Organ BUMN;
 - 3) Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Pembubaran BUMN;
 - 4) Kewajiban Pelayanan Umum;
 - 5) Pengawasan BUMN;
 - 6) Restrukturisasi dan Privatisasi;
- a. Bahwa dalam UU BUMN tersebut terdapat bab khusus yang mengatur mengenai Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Pembubaran BUMN, serta bab mengenai Restrukturisasi dan Privatisasi BUMN, di mana terdapat konsekuensi status BUMN menjadi hilang. Dengan demikian,



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

berdasarkan ketentuan tersebut BUMN dimungkinkan untuk beralih status menjadi bukan BUMN. Kebijakan pembentukan *holding* BUMN yang berakibat hilangnya status BUMN pada BUMN yang menjadi anak perusahaan pada *holding* BUMN telah dilakukan beberapa kali oleh Pemerintah, antara lain dalam rangka pembentukan beberapa *holding* BUMN seperti Pupuk, Perkebunan, Semen, dan Kehutanan;

- b. BUMN yang sebagian sahamnya telah dialihkan kepada BUMN lain dan menjadi anak perusahaan pada BUMN lain tersebut, tetap berstatus sebagai Perusahaan Negara mengingat masih terdapat kepemilikan negara berupa saham dengan hak istimewa. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa "*Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat*";
- c. Dengan demikian, Pemerintah maupun DPR RI masih memilikifungsi pengawasan terhadap anak perusahaan tersebut. Padapraktiknya selama ini, DPR RI tetap dapat melakukan pengawasan kepada anak perusahaan di bawah *Holding* BUMN, meskipun tidak terdapat saham negara pada anak perusahaan tersebut, antara lain misalnya pada anak perusahaan PT Telkom (Persero) Tbk., anak perusahaan PT Pupuk Indonesia *Holding Company* (Persero), dan PT Semen Indonesia (Persero) Tbk; Dengan demikian, anggapan Para Pemohon bahwa BUMN yang sebagian sahamnya dialihkan kepada BUMN lain menjadi tidak lagi berstatus BUMN dan menjadi Perseroan Terbatas biasa (tidak terdapat saham negara di dalamnya/swasta murni) adalah tidak benar karena pada dasarnya anak perusahaan BUMN tetap berstatus sebagai Perusahaan Negara;

Sehubungan dengan ketentuan tersebut, maka menurut kami Pasal 1 dan Pasal 3 PP 47/2017 tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 maupun

Halaman 63 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Pasal 4 ayat (1) UU Minerba, dimana Negara masih tetap melakukan penguasaan melalui keberadaan BUMN/Perusahaan Negara;

- d. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 3 PP 47/2017 diatur bahwa Negara melakukan kontrol terhadap PT Antam, PT Timah, dan PT BA melalui kepemilikan Saham Seri A Dwi Warna pada ketiga perusahaan tersebut. Dengan demikian, Pemerintah selaku Pemegang Saham Seri A Dwi Warna tetap memiliki kontrol dalam penetapan kebijakan strategis perusahaan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar ketiga perusahaan eks BUMN dimaksud;
- e. Bahwa dalil para Pemohon yang menyatakan setelah menjadi anak perusahaan dalam sebuah *holding*, maka saham dan aset ketiga perusahaan tersebut dapat kapan saja dijual kepadapihak lain cukup hanya dengan persetujuan pemegang saham, tidak perlu lagi persetujuan DPR RI maupun pemeriksaan oleh BPK RI adalah tidak benar dan tidak berdasar dengan alasan:
 - Bahwa mengingat pada setiap anak perusahaan eks BUMN masih terdapat saham milik negara sehingga berstatus perusahaan negara maka apabila dilakukan privatisasi harus dengan persetujuan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (5) UU Keuangan Negara yang menyatakan *“pemerintah pusat dapat melakukan penjualan dan privatisasi perusahaan negara setelah mendapat persetujuan DPR RI”*;
 - Bahwa terkait dengan kewenangan pemeriksaan BPK RI, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara termasuk Badan Usaha Milik Negara dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara (dalam hal ini termasuk anak perusahaan BUMN dan swasta); Dengan demikian, BPK RI tetap memiliki kewenangan

Halaman 64 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

pemeriksaan terhadap anak perusahaan BUMN sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

1. Bahwa Para Pemohon mendalilkan Pasal 4 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN, dengan alasan sebagai berikut:
 - a. Bahwa dengan tidak lagi berstatus menjadi BUMN, maka ketiga perusahaan tersebut tidak lagi memberikan penerimaan negarasecara langsung, karena keuntungan dari ketiga perusahaan eks BUMN tersebut tidak diserahkan secara langsung kepada negara, melainkan kepada PT Inalum, baru kemudian PT Inalum menyetorkan kepada negara sesuai posisi keuangan PT Inalum. Artinya hasil keuntungan dari ketiga perusahaan eks BUMN tersebut tidak bisa langsung diterima negara dan jumlahnya belum tentu sama dengan keuntungan sebenarnya dari ketiga perusahaan eks BUMN tersebut;
 - b. Bahwa ketiga perusahaan eks BUMN tersebut telah mejadiperusahaan swasta murni, maka tidak berlaku UU BUMN bagi ketiga perusahaan tersebut. Dengan tidak berlakunya UU BUMN bagi ketiga perusahaan tersebut, maka koridor dan tujuan BUMN bisa tidak dijalankan oleh ketiga eks BUMN tersebut, serta akses negara dan publik terhadap ketiga perusahaan eks BUMN tersebut menjadi terhalang;
 - c. Bahwa karena ketiga perusahaan tersebut telah menjadiperusahaan swasta murni, maka tidak dapat dipersamakan dengan BUMN yang sebenarnya. Oleh karena itu, penugasan khusus dari Pemerintah untuk pengelolaan aset strategis, pemberian konsesi khusus pengelolaan sumber daya alam, atau penunjukkan langsung untuk pekerjaan proyek-proyek tertentu menjadi tidak dapat dilaksanakan;
 - d. Bahwa pengalihan saham milik negara kepada BUMN akanberakibat pada perubahan dalam pengambilan keputusan pada

Halaman 65 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

BUMN tersebut, sehingga dengan demikian pengalihan saham Pemerintah tersebut merupakan privatisasi;

Jawaban Termohon:

- a. Bahwa pada prinsipnya saham negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham negara di BUMN dan telah berada di lapangan hukum privat yang dikelola secara korporasi yang sehat, dan sejak semula telah melalui mekanisme APBN dan mendapat persetujuan DPR RI. Hal ini tentu masih sejalan dengan maksud Pasal 24 ayat (1) UU Keuangan Negara, namun karena telah bertransformasi menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham, maka pengalihannya kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain dalam bentuk PMN (jual beli saham atau pengambilalihan) berada di lapangan hukum privat;

Status anak perusahaan BUMN merupakan Perusahaan Negara melalui kepemilikan negara atas saham dengan Hak Istimewa (saham seri A Dwi Warna). Hak istimewa tersebut antara lain meliputi hak khusus untuk: (a) mencalonkan anggota direksi dan dewan komisaris; (b) melakukan peningkatan modal; (c) mengubah Anggaran Dasar, (d) melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan; (e) melakukan pembubaran dan likuidasi; (f) mengangkat dan memberhentikan anggota direksi dan komisaris;

Meskipun anak perusahaan BUMN tidak lagi tunduk sepenuhnya pada UU BUMN, Pemerintah tetap memiliki kendali terhadap anak perusahaan eks BUMN dimaksud melalui saham Dwi Warna, dan mewajibkan BUMN induk memiliki mayoritas saham (lebih dari 50%) pada anak perusahaan BUMN dimaksud. Selanjutnya, dengan kewenangan yang berasal dari saham Dwi Warna tersebut, Pemerintah secara tidak langsung dapat menetapkan target-target penerimaan bagi anak perusahaan BUMN;

Halaman 66 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia
putusan.mahkamahagung.go.id

Dengan demikian, Pemerintah tetap memiliki kendali terkait dengan penetapan jumlah yang diterima Negara dari hasil keuntungan ketiga BUMN *a quo*;

Sebagai contoh keuntungan yang diterima negara (antara lain, deviden dan pajak tahunan) meningkat karena membaiknya kinerja perusahaan setelah terbentuknya *holding* Pupuk, sebagaimana ilustrasi gambar angka 4 di bawah ini:

PT Pupuk Indonesia *Holding Company*

Keterangan:

Sebelum dilakukan *holding*, deviden dan pajak tahunan di tahun 1996 adalah sebesar Rp 170 Miliar. Sedangkan setelah *holding* dalam tahap awal periode tahun 1997-2010 meningkat menjadi Rp 870 Miliar dan periode tahun 2011-2015 meningkat menjadi Rp 3,32 Triliun;

- a. Sehubungan dengan dalil Para Pemohon terkait dengan anak perusahaan BUMN menjadi perusahaan swasta murni maka dapat kami sampaikan bahwa perlakuan terhadap anak perusahaan BUMN diatur dalam Pasal 2A ayat (7) PP 72/2016



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

yang menyebutkan sebagai berikut: Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diperlakukan sama dengan BUMN untuk hal sebagai berikut:

- 1) mendapatkan penugasan Pemerintah atau melaksanakan pelayanan umum; dan/atau
- 2) mendapatkan kebijakan khusus negara dan/atau Pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dengan perlakuan tertentu sebagaimana diberlakukan bagi BUMN;

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Anak Perusahaan BUMN berbeda dengan swasta murni sebagaimana didalilkan oleh Pemohon mengingat anak perusahaan BUMN dapat diberikan penugasan, yaitu dalam rangka kelancaran pelaksanaan program Pemerintah untuk kemanfaatan umum, dan anak perusahaan BUMN (eks-BUMN) tersebut wajib menerima atau melaksanakan penugasan dari Pemerintah;

Penugasan Pemerintah tersebut kepada anak perusahaan eks BUMN tersebut tentunya lebih menguntungkan bagi Pemerintah, dengan pertimbangan karena Pemerintah masih memiliki kendali melalui Hak Istimewa, dibandingkan apabila penugasan Pemerintah diberikan kepada swasta murni;

- b. Bahwa walaupun BUMN tersebut menjadi anak perusahaan, namun tetap menyanggah status sebagai Perusahaan Negara melalui kepemilikan negara berupa saham Dwi Warna dengan Hak Istimewa. Dengan demikian, masih terdapat kepemilikan langsung negara kepada anak perusahaan eks BUMN dimaksud;

Perlu kami sampaikan kepada Yang Mulia Majelis Hakim bahwa sesuai ketentuan Pasal 2A ayat (7) PP 72/2016 menjelaskan penugasan Pemerintah kepada anak perusahaan yang sebelum *holding* berstatus BUMN. Dengan demikian, meskipun suatu BUMN telah berubah status menjadi Anak Perusahaan BUMN

Halaman 68 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

lain, namun dalam rangka mendukung kelancaran pelaksanaan program Pemerintah untuk kemanfaatan umum, maka anak perusahaan BUMN yang sebelumnya berstatus BUMN tersebut tetap diperlakukan sama dengan BUMN. Misalnya, dalam hal mendapatkan penugasan Pemerintah, atau melaksanakan pelayanan umum meskipun secara finansial tidak menguntungkan;

Penugasan Pemerintah kepada BUMN yang menjadi anak perusahaan BUMN tetap dapat dilaksanakan, karena Pemerintah perlu memastikan keberlangsungan kepentingan/program Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum, dengan melibatkan anak perusahaan dimaksud. Sebagai contoh, anak-anak perusahaan PT Pupuk Indonesia masih dapat ditugaskan Pemerintah untuk menyediakan pupuk bersubsidi; Apabila penugasan Pemerintah tidak dapat diberikan kepada anak-anak perusahaan BUMN, maka akan menimbulkan permasalahan bagi pertanian Indonesia karena tidak ada lagi yang dapat melaksanakan penugasan tersebut. Contoh lain, anak-anak perusahaan PTPN III masih diberikan kuota impor gula. Apabila tidak penugasan tersebut, maka kuota impor gula sepenuhnya akan dikuasai swasta, yang justru dapat degradasi penguasaan negara terkait dengan pengelolaan gula;

- c. Bahwa dalam UU BUMN, diatur suatu bab khusus, yaitu BAB VI tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Pembubaran BUMN, dan Bab VIII tentang Restrukturisasi dan Privatisasi. Berdasarkan ketentuan dalam UU BUMN, dimungkinkan status suatu BUMN beralih menjadi bukan BUMN. Bahwa BUMN yang sebagian sahamnya telah dialihkan kepada BUMN lain, yang selanjutnya BUMN tersebut bertransformasi menjadi anak perusahaan BUMN lain tersebut, tetap berstatus

Halaman 69 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

sebagai Perusahaan Negara mengingat masih terdapat kepemilikan negara berupa saham dengan hak istimewa pada anak perusahaan tersebut. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa *“Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat”*;

Terkait dengan fungsi pengawasan oleh DPR RI pada prinsipnya hanya melekat pada pengawasan terhadap penyelenggara Pemerintah (eksekutif) dan tidak menjangkau BUMN sebagai instrumen bisnis negara. Fungsi kontrol negara terhadap BUMN dalam konteks tersebut dilakukan oleh Pemerintah (Kementerian BUMN). Fungsi pengawasan DPR RI dilaksanakan melalui koordinasi kelembagaan dengan Kementerian BUMN sebagai penanggungjawab sektor pengelolaan perusahaan negara atau BUMN. Namun demikian, dalam praktik ketatanegaraan, DPR RI tetap dapat melaksanakan fungsi pengawasan kepada *Holding* BUMN dan bahkan menjangkau pula anak perusahaan *Holding* BUMN seperti pada anak perusahaan dari PT Telkom (Persero) Tbk., anak perusahaan PT Pupuk Indonesia Holding Company (Persero) dan anak perusahaan PT Semen Indonesia (Persero) Tbk;

Dengan demikian, anggapan Para Pemohon bahwa BUMN yang sebagian sahamnya telah dialihkan kepada BUMN lain menjadi tidak berstatus BUMN dan menjadi Perseroan Terbatas biasa (tidak terdapat saham negara didalamnya/ swasta murni) adalah tidak benar, karena pada dasarnya anak perusahaan BUMN tersebut tetap berstatus sebagai Perusahaan Negara;

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka anggapan dan dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 4 PP 47/2017 bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN adalah sama sekali tidak terbukti, tidak benar dan tidak

Halaman 70 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

beralasan;

Bahwa untuk memperkuat dalil-dalil dan mendukung alasan dalam Jawaban ini, Termohon juga menyertakan Keterangan Ahli dan Bukti Dokumen yang dapat menjadi pertimbangan dan memperkuat Jawaban ini sebagaimana tercantum dalam Daftar Lampiran Jawaban Termohon;

I. PETITUM

Berdasarkan seluruh uraian dan penjelasan di atas, Termohon memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Agung pada Mahkamah Agung yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan keberatan Uji Materiil *a quo*, dapat memberikan putusan dengan amar sebagai berikut:

1. Menerima Jawaban Termohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*Legal Standing*);
3. Menyatakan menolak permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya, atau setidaknya menyatakan permohonan Para Pemohon tidak mempunyai *Legal Standing* dan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*);
4. Menyatakan Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, tidak bertentangan dengan UU Keuangan Negara, Undang-Undang BUMN, dan UU Minerba.

Atau dalam hal Yang Mulia Majelis Hakim Agung di Mahkamah Agung berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Menimbang, bahwa untuk mendukung dalil-dalil jawabannya, Termohon telah mengajukan bukti berupa:

1. Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (bukti T-1);

Halaman 71 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

2. Fotokopi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (bukti T-2);
3. Fotokopi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (bukti T-3);
4. Fotokopi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (bukti T-4);
5. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (bukti T-5);
6. Fotokopi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (bukti T-6);
7. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (bukti T-7);
8. Fotokopi Putusan Mahkamah Agung Nomor 21 P/HUM/2017, tanggal 8 Juni 2017 (bukti T-8);
9. Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004 (bukti T-9);
10. Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 15 Desember 2004 (bukti T-10);
11. Fotokopi Keterangan Ahli (*affidavit*) Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S., Guru Besar Hukum Bisnis Universitas Gadjah Mada (bukti T-11);
12. Fotokopi Keterangan Ahli (*affidavit*) Dr. Refly Harun, S.H., M.H., LL.M., (bukti T-12);
13. Fotokopi Keterangan Ahli (*affidavit*) Dr. Revrisond Baswir (bukti T-13);

Halaman 72 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

PERTIMBANGAN HUKUM

Menimbang, bahwa maksud dan tujuan permohonan keberatan hak uji materiil dari Para Pemohon adalah sebagaimana tersebut di atas;

Bahwa yang menjadi objek permohonan keberatan hak uji materiil Para Pemohon adalah Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium;

Bahwa sebelum Mahkamah Agung mempertimbangkan pokok permohonan yang diajukan Para Pemohon, terlebih dahulu akan mempertimbangkan apakah permohonan *a quo* memenuhi persyaratan formal, yaitu mengenai kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji objek permohonan keberatan hak uji materiil, dan kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil;

Kewenangan Mahkamah Agung:

Bahwa kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji permohonan keberatan hak uji materiil didasarkan pada ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Pasal 31A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, serta Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, yang pada intinya menentukan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

Bahwa peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (vide Pasal 1 angka 2);

Bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

Bahwa objek permohonan keberatan hak uji materiil berupa: Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium (khususnya Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4), merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sehingga Mahkamah Agung berwenang untuk mengujinya;

Kedudukan Hukum (*legal standing*) Para Pemohon:

Bahwa selanjutnya Mahkamah Agung akan mempertimbangkan apakah Para Pemohon mempunyai kepentingan untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil, sehingga Para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mempersoalkan objek permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;

Bahwa Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 menyatakan bahwa permohonan pengujian peraturan perundang-undangan



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

di bawah undang-undang hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan tersebut, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- c. badan hukum publik atau badan hukum privat;

Dalam Penjelasannya ditentukan bahwa yang dimaksud dengan “perorangan” adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama;

Bahwa lebih lanjut Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 menentukan bahwa pemohon keberatan adalah kelompok orang atau perorangan yang mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang;

Bahwa dengan demikian, Pemohon dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009;
- b. kerugian hak yang diakibatkan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;

Bahwa Pemohon I (Yayasan Hukum Energi dan Pemberdayaan Masyarakat) berkedudukan di Depok, adalah sebuah yayasan yang menurut ketentuan anggaran dasarnya didirikan dengan maksud dan tujuan di bidang sosial dan kemanusiaan, khusus di bidang kemanusiaan melakukan kegiatan antara lain; a. memberi bantuan hukum kepada masyarakat,

b. penyelenggaraan penyuluhan dan penerangan hukum kepada masyarakat, c. penyelenggaraan kegiatan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat, d. pendampingan dan pemberian konsultasi kepada masyarakat dan pemangku kepentingan di bidang hukum dan pengembangan masyarakat, e. berperan aktif dalam proses penegakan

Halaman 75 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

hukum, pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta pembaruan hukum (bukti P-6 dan P-7). Selanjutnya Pemohon I telah membuktikan sebagai badan hukum yang berdasarkan anggaran dasarnya telah ternyata bahwa maksud dan tujuan yayasan tersebut adalah berperan aktif dalam proses penegakan hukum, pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta pembaruan hukum, yang di dalamnya mencakup substansi permohonan *a quo*, sehingga Mahkamah Agung berpendapat Pemohon I memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*;

Bahwa dari dalil-dalil Pemohon I dikaitkan dengan bukti-bukti yang diajukan, Mahkamah Agung berpendapat bahwa Pemohon I merupakan subjek hukum yang dirugikan haknya akibat berlakunya objek hak uji materiil, dengan demikian Pemohon I mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil *a quo* sebagaimana dimaksud Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011;

Bahwa sedangkan sebaliknya, Pemohon II-VI tidak menerangkan dengan jelas kerugian hak berkenaan dengan kualifikasinya sebagai pengurus LKBH Universitas Sahid Jakarta, dosen, serta warga negara akibat diberlakukannya objek hak uji materiil *a quo*, sehingga tidak tampak adanya hubungan kepentingan antara substansi permohonan dan kualifikasi Pemohon II-VI yang bertindak atas nama LKBH Universitas Sahid Jakarta, dosen, maupun sebagai warga negara. Artinya, Pemohon II-VI tidak dapat membuktikan adanya kerugian yang secara langsung diakibatkan oleh berlakunya objek hak uji materiil, karena hal tersebut seharusnya didasarkan pada adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian yang diderita dengan berlakunya ketentuan objek hak uji materiil, sehingga terpenuhi asas *point d'interet point d'action*. Dengan kata lain, tidak terdapat kerugian Pemohon II-VI yang bersifat spesifik, aktual, atau potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan akan terjadi sebagai akibat diterbitkannya objek hak uji materiil, dan oleh karenanya Mahkamah Agung

Halaman 76 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

berpendapat Pemohon II-VI tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pemohon di hadapan Mahkamah dalam permohonan *a quo*;

Bahwa dari dalil-dalil Pemohon II-VI dikaitkan dengan bukti-bukti yang diajukan, Mahkamah Agung berpendapat bahwa Pemohon II-VI bukan subjek hukum yang dirugikan haknya akibat berlakunya objek hak uji materiil, dengan demikian Pemohon II-VI tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil *a quo* sebagaimana dimaksud Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011, oleh karena itu permohonan Pemohon II-VI *a quo* harus dinyatakan tidak diterima;

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, Mahkamah Agung berwenang untuk menguji perkara *a quo* dan sebagian dari Para Pemohon yakni Pemohon I (Yayasan Hukum Energi dan Pemberdayaan Masyarakat Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan/PUSHEP) mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*), sehingga permohonan dari Pemohon I *a quo* secara formal dapat diterima;

Pokok Permohonan:

Bahwa selanjutnya Mahkamah Agung akan mempertimbangkan pokok permohonan, yaitu apakah ketentuan yang dimohonkan uji materiil *a quo* bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau tidak;

Bahwa pokok permohonan keberatan hak uji materiil adalah pengujian **atas:** Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, sebagai berikut:

1. Pasal 1:

(1) *Negara Republik Indonesia melakukan penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT*



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Indonesia Asahan Aluminium, yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2014 tentang Penetapan PT Indonesia Asahan Aluminium Sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium.

(2) *Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:*

a. *Pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada:*

- 1) Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1974 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Aneka Tambang menjadi Perusahaan Perseroan (Persero);*
- 2) Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1976 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Tambang Timah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero); dan*
- 3) Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk yang statusnya sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1980 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) Tambang Batubara Bukit Asam;*

b. *Pengalihan seluruh saham milik Negara Republik Indonesia pada PT Freeport Indonesia;*

1. *Pasal 3:*

Dengan pengalihan saham seri B, negara melakukan kontrol terhadap Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk, dan Perusahaan Perseroan

Halaman 78 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

(Persero) PT Bukit Asam Tbk melalui kepemilikan saham Seri A dwi warna dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar;

2. Pasal 4:

Penambahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 mengakibatkan:

- a. *Status Perusahaan Perseroan (Persero) PT Aneka Tambang Tbk, Perusahaan Perseroan (Persero) PT Timah Tbk, dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bukit Asam Tbk, berubah menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; dan*
- b. *Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium menjadi pemegang saham PT Aneka Tambang Tbk, PT Timah Tbk, PT Bukit Asam Tbk, dan PT Freeport Indonesia;*

terhadap:

1. Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan

Negara:

Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD;

2. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik

Negara;

a. Pasal 2 (1) a:

Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah: memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;

b. Pasal 66 (1):

Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN;

3. Pasal 4 (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang

Pertambangan Mineral dan Batubara:



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat;

Bahwa untuk membuktikan dalil permohonannya, Pemohon I mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda P-1 sampai dengan P-10, dan Termohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda T-1 sampai dengan T-13;

Pendapat Mahkamah Agung:

Menimbang, bahwa dari alasan-alasan keberatan Pemohon I yang kemudian dibantah oleh Termohon dalam jawabannya, dihubungkan dengan bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh Pemohon I dan Termohon, Mahkamah Agung berpendapat bahwa alasan-alasan keberatan Pemohon I tidak dapat dibenarkan, dengan pertimbangan sebagai berikut:

- Bahwa objek permohonan hak uji materiil ini tidak dapat dipisahkan dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor: 21 P/HUM/2017, tanggal 8 Juni 2017, yang menguji Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, dengan amarputusan menolak permohonan keberatan hak uji materiil, sehingga pertimbangan hukumnya relevan dijadikan sebagai acuan untuk menyelesaikan permohonan keberatan hak uji materiil ini, dan keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tersebut selanjutnya melandasi terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 (objek permohonan hak uji materiil);
- Bahwa sesuai ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diketahui bahwa pinjaman/hibah/penyertaan modal negara dapat dilakukan oleh negara dengan mengambil harta yang bersumber dari kekayaan negara, sehingga berdasarkan prinsip tersebut maka pengelolaannya diperlukan persetujuan dari DPR sebagai representasi perwakilan rakyat melalui

Halaman 80 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

mekanisme APBN. Persetujuan DPR tersebut pada prinsipnya adalah persetujuan berupa perubahan bentuk dari kekayaan negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham yang ditempatkan pada BUMN atau Perseroan;

- Bahwa setelah persetujuan DPR dalam APBN mengenai perubahan bentuk menjadi kekayaan negara yang dipisahkan yang pengelolaannya diserahkan kepada BUMN atau Perseroan Terbatas (mekanisme PMN), maka kekayaan negara yang dipisahkan tersebut bertransformasi menjadi saham negara yang dikelola secara korporasi yang sehat (*goodcorporate governance*) yang juga berarti ada perubahan bentuk pengelolaan bukan lagi dalam lingkup hukum publik tapi menjadi hukumprivat dan negara berperan sebagai pemilik saham dalam lapangan hukum privat (vide Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara beserta penjelasannya);
- Bahwa objek HUM *a quo* materi muatannya mengenai Penyertaan Modal Negara (PMN) yang telah berbentuk saham milik negara pada BUMN yang akan ditempatkan sebagai Penyertaan Modal Negara (PMN) pada BUMN atau Perseroan Terbatas lainnya maka tidak perlu lagi melalui mekanisme APBN dapat dibenarkan, karena pada prinsipnya saham negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkandalam bentuk saham negara di BUMN dan telah berada di lapangan hukum privat yang dikelola secara korporasi yang sehat, dan sejak semula telah melalui mekanisme APBN dan mendapat persetujuanDPR. Hal ini tentu masih sejalan dengan maksud Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, namun karena telah bertransformasi menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk saham, maka pengalihannya kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain dalam bentuk PMN (jual beli saham atau pengambilalihan) berada di lapangan hukum privat, maka tidak perlu lagi persetujuan lebih lanjut dari DPR melalui mekanisme APBN melainkan cukup dengan keputusan RUPS/Menteri. Dengan demikian dalil Pemohon I yang menyatakan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 47

Halaman 81 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Tahun 2017 bertentangan dengan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, tidak berdasar hukum sehingga harus ditolak;

- Bahwa mengenai makna “dikuasai negara” dalam Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945, sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004, merinci bentuk penguasaan negara memiliki 5 (lima) makna, yaitu untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Selanjutnya BUMN yang sebagian sahamnya telah dialihkan kepada BUMN lain dan menjadi anak perusahaan pada BUMN lain, tetap berstatus sebagai Perusahaan Negara mengingat masih terdapat kepemilikan negara berupa saham dengan hak istimewa. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa “Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat”;
- Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017, Negara melakukan kontrol terhadap PT Antam, PT Timah, dan PT BA melalui kepemilikan Saham Seri A Dwi Warna pada ketiga perusahaan tersebut. Pemerintah selaku Pemegang Saham Seri A Dwi Warna tetap memiliki kontrol dalam penetapan kebijakan strategis perusahaan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar ketiga perusahaan eks BUMN dimaksud, dengan demikian penguasaan negara yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara tidaklah hilang dan tetap dijalankan oleh negara;
- Bahwa mengingat pada setiap anak perusahaan eks BUMN masih terdapat saham milik negara sehingga berstatus perusahaan negara maka apabila dilakukan privatisasi harus dengan persetujuan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (5) UU Keuangan Negara yang

Halaman 82 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

menyatakan “*pemerintah pusat dapat melakukan penjualan dan privatisasi perusahaan negara setelah mendapat persetujuan DPR RI*”;

- Bahwa terkait dengan kewenangan pemeriksaan BPK RI, berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara termasuk Badan Usaha Milik Negara dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara (dalam hal ini termasuk anak perusahaan BUMN dan swasta). Dengan demikian, BPK RI tetap memiliki kewenangan pemeriksaan terhadap anak perusahaan BUMN sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dalil Pemohon I yang menyatakan Pasal 1 dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, tidak berdasar hukum sehingga harus ditolak;
- Bahwa Penyertaan Modal Negara (PMN) berupa saham BUMN ke BUMN lainnya yang mengakibatkan BUMN menjadi anak perusahaan dari BUMN induk (*holding*) memang dimungkinkan, karena tidak terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa terhadap BUMN yang menjadi anak perusahaan dari BUMN induk berubah menjadi Perseroan Terbatas, karena kepemilikan negara melalui saham seri A Dwi Warna tetap diakui dengan memberikan **hak istimewa**, sehingga kontrol (pengawasan) atas perusahaan anak tetap dapat dilakukan oleh negara melalui BUMN induk dan tidak mereduksi maksud dari penguasaan negara dalam Pasal 33 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 sebagaimana telah diuraikan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004;
- Bahwa hak istimewa dimaksud meliputi: mencalonkan anggota direksi dan dewan komisaris, melakukan peningkatan modal, mengubah anggaran dasar, melakukan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan, melakukan pembubaran dan likuidasi, mengangkat dan memberhentikan anggota direksi dan komisaris;

Halaman 83 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- Bahwa *holdingisasi* tidaklah sama dengan *privatisasi*, karena *privatisasi* bertujuan salah satunya untuk memperluas kepemilikan masyarakat, namun dalam *holdingisasi* kepemilikan saham mayoritas masih dalam penguasaan negara melalui BUMN induk, dan dalam praktiknya *holdingisasi* beberapa BUMN pernah dilakukan pemerintah terhadap beberapa BUMN yang sejenis, seperti PT Pupuk Sriwijaya dengan beberapa BUMN sejenis, dan PT Perkebunan Nusantara. Dengan demikian dalil Pemohon I yang menyatakan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, tidak berdasar hukum sehingga harus ditolak;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut terbukti Pasal 1, Pasal 3, dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2017 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Indonesia Asahan Aluminium, **tidak bertentangan** dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, karenanya permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon I harus ditolak, dan selanjutnya sebagai pihak yang kalah Para Pemohon (Pemohon I s.d. Pemohon VI) dihukum untuk membayar biaya perkara;

Memperhatikan pasal-pasal dari Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait;

Halaman 84 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

MENGADILI:

1. Menolak permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon I:
YAYASAN HUKUM ENERGI DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
(PUSAT STUDI HUKUM ENERGI DAN PERTAMBANGAN/PUSHEP)
tersebut;
2. Menyatakan permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon II:
LEMBAGA KONSULTASI DAN BANTUAN HUKUM UNIVERSITAS SAHID JAKARTA, Pemohon III: **Dr. AHMAD REDI, S.H., M.H.**, Pemohon IV: **Ir. AGUS PAMBAGIO, MEA., CPN.**, Pemohon V: **Ir. MARWAN BATUBARA, M.Sc.**, Pemohon VI: **Dr. Ir. LUKMAN MALANUANG, M.Si.**, tidak diterima;
3. Menghukum Para Pemohon untuk membayar biaya perkara sebesar Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Selasa, tanggal 6 Maret 2018, oleh Dr. H. Yulius, S.H., M.H., Hakim Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, Dr. Irfan Fachruddin, S.H., C.N., dan Dr. Yosran, S.H., M.Hum., Hakim-Hakim Agung sebagai Anggota Majelis, dan diucapkandalam sidang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-Hakim Anggota Majelis tersebut dan dibantu oleh Heni Hendrarta Widya Sukmana Kurniawan, S.H., M.H., Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh para pihak.

Anggota Majelis:

Ketua Majelis,

ttd.

ttd.

Dr. Irfan Fachruddin, S.H., C.N.

Dr. H. Yulius, S.H., M.H.

ttd.

Dr. Yosran, S.H., M.Hum.

Panitera Pengganti,

ttd.

Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Heni Hendrarta Widya Sukmana Kurniawan, S.H.,M.H.

Biaya-biaya:

1. Meterai	Rp	6.000,00
2. Redaksi	Rp	5.000,00
3. Administrasi HUM	<u>Rp</u>	<u>989.000,00</u>
Jumlah	Rp	1.000.000,00

Untuk salinan
Mahkamah Agung RI
atas nama Panitera,
Panitera Muda Tata Usaha Negara,

H. Ashadi, S.H.

Halaman 86 dari 86 halaman. Putusan Nomor 7 P/HUM/2018